



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



EL CONVENIO DE CHICAGO

Retos y perspectivas de la Aviación Civil Internacional





NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

Sumario: I. Introducción. II. El Convenio de Chicago y el Derecho Internacional Público. 1. Evolución tecnológica y retos normativos. 2. Medio ambiente y sostenibilidad. 3. Integración de nuevas tecnologías: drones y sistemas autónomos. 4. El factor humano en la aviación internacional. 4.1. Un desafío pendiente para el Convenio y la OACI. 5. Ejemplos recientes de impacto normativo de la OACI. 5. 1. Integración de Sistemas de Aeronaves Pilotadas Remotamente (RPAS). 5. 2. Plan de Seguridad Aérea Global (GASP) 2023–2025. III. Desafíos y críticas al sistema normativo de la OACI. IV. Conclusiones y recomendaciones. V. Bibliografía.

Resumen

El Convenio de Chicago de 1944 ha sostenido, durante más de ochenta años, la arquitectura jurídica básica del transporte aéreo internacional. Este trabajo analiza las razones de su vigencia prolongada en un contexto marcado por transformaciones tecnológicas, políticas y económicas de gran alcance. Se examina su capacidad para absorber tensiones derivadas de la liberalización del mercado aéreo, el aumento de los estándares de seguridad, los retos medioambientales, la integración de nuevas tecnologías, como los sistemas aéreos no tripulados, y las amenazas cibernéticas. Asimismo, se valora el papel de la OACI como organismo catalizador de adaptación normativa y el equilibrio que el Convenio mantiene entre soberanía estatal y cooperación multilateral. El análisis concluye que su perdurabilidad no se explica por inercia, sino por una estructura flexible y una capacidad de canalizar consensos en un entorno internacional crecientemente fragmentado.

Palabras clave

Convenio de Chicago; OACI; seguridad operacional; factor humano; sistemas no tripulados.

Abstract

The 1944 Chicago Convention has provided the foundational legal framework for international civil aviation for over eight decades. This article examines the key factors behind its enduring relevance in the face of profound technological, political, and economic shifts. It assesses the Convention's ability to absorb normative pressures stemming from market liberalization, heightened safety standards, environmental sustainability demands, the integration of emerging technologies, such as unmanned aerial systems, and new cyber-related threats. Particular attention is given to the role of the International Civil Aviation Organization (ICAO) as a catalyst for



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

regulatory adaptation, and to the balance the Convention has preserved between state sovereignty and multilateral cooperation. The analysis concludes that the Convention's longevity is not merely a product of inertia, but rather a reflection of its structural flexibility and continuing capacity to facilitate consensus in a fragmented international legal order.

Key words

Chicago convention; ICAO; operational safety; human factor; unmanned aerial systems; environmental sustainability.

I. Introducción

El ¹Convenio de Chicago de 1944 constituye uno de los pilares más estables del Derecho Internacional Público contemporáneo. Desde su entrada en vigor, ha garantizado un marco normativo común para el transporte aéreo internacional en un mundo que ha cambiado radicalmente en lo tecnológico, lo político y lo económico. Su permanencia resulta especialmente notable si se considera la rapidez con que la aviación ha debido adaptarse a nuevos desafíos: desde la liberalización de los mercados y el incremento de los estándares de seguridad, hasta la irrupción de los sistemas no tripulados, la ciberseguridad y la sostenibilidad ambiental.

La vigencia del Convenio no puede entenderse como simple inercia. Más bien, refleja una arquitectura jurídica flexible que, lejos de agotarse en su texto original, se mantiene viva gracias a la capacidad de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para interpretar, complementar y adaptar sus principios fundacionales a realidades emergentes. En este proceso, el equilibrio entre soberanía estatal y cooperación multilateral ha sido decisivo, pues ha permitido sostener un régimen compartido en un entorno internacional fragmentado y, a menudo, conflictivo.

Sin embargo, además de los retos tecnológicos y políticos, existe una dimensión frecuentemente relegada: el factor humano. La seguridad operacional y la protección de quienes trabajan en la aviación, pilotos, tripulantes de cabina y demás personal, representan un ámbito donde persisten vacíos normativos y tensiones regulatorias. La atención a esta dimensión será clave para

¹ Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944, en vigor desde el 4 de abril de 1947. Disponible en: https://www.icao.int/sites/default/files/secretariat/legal/CurrentListofParties/Chicago_ES.pdf



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

comprender en qué medida el Convenio de Chicago seguirá siendo un marco válido en el siglo XXI.

II. El Convenio de Chicago y el Derecho Internacional Público

El Convenio de Chicago de 1944 constituye un hito en la arquitectura jurídica del transporte aéreo internacional. Su adopción supuso no solo la codificación de principios básicos de la aviación civil, sino también la creación de una estructura institucional destinada a garantizar su implementación: la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). En este sentido, el Convenio no puede verse únicamente como un tratado técnico, sino como un verdadero instrumento de gobernanza internacional que combina la protección de la soberanía estatal con mecanismos de cooperación multilateral.

El principio de soberanía, consagrado en el artículo 1 del Convenio, reconoce el control exclusivo de cada Estado sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio. Este reconocimiento ha permitido mantener la legitimidad del sistema, asegurando a los Estados que su autoridad soberana no quedaba diluida en un esquema multilateral. Al mismo tiempo, el propio Convenio introdujo la necesidad de cooperación, estableciendo derechos de sobrevuelo, normas uniformes de seguridad y un marco de coordinación técnica que solo podía sostenerse a través de compromisos comunes.

La OACI, creada en 1947 como agencia especializada de Naciones Unidas, ha desempeñado desde entonces la función de catalizador normativo. Su papel ha sido decisivo para mantener vigente el Convenio sin necesidad de enmiendas constantes. A través de los Anexos Técnicos, los SARPs (*Standards and Recommended Practices*), los Manuales, las resoluciones de la Asamblea y la labor normativa del Consejo, la OACI ha permitido² que los principios generales del Convenio se traduzcan en normas adaptadas a cada época (Abeyratne, 2013; ICAO, 2023).

De esta manera, el Convenio y la OACI operan en tándem: el primero establece el marco jurídico fundamental, mientras que la segunda asegura su actualización mediante instrumentos flexibles y consensuados. El equilibrio entre soberanía y cooperación se expresa en este modelo: los Estados conservan el control de sus cielos, pero aceptan someterse a estándares comunes que hacen posible la seguridad, la interoperabilidad y la sostenibilidad de la aviación civil internacional.

² Abeyratne, R. (2013). *Aviation and International Law*. Aldershot: Ashgate.

ICAO (2023). *Annual Report of the Council*. Montreal: International Civil Aviation Organization.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

Este diseño explica la extraordinaria perdurabilidad del Convenio de Chicago. Lejos de ser un texto rígido anclado en 1944, se trata de un marco jurídico vivo, capaz de absorber transformaciones políticas, tecnológicas y económicas a través de la mediación institucional de la OACI. En última instancia, la vigencia del Convenio demuestra que, incluso en un sistema internacional fragmentado, es posible articular consensos duraderos cuando existe una estructura capaz de conciliar soberanía con cooperación.

1. Evolución tecnológica y retos normativos

Desde su adopción, el Convenio de Chicago ha debido coexistir con un sector en permanente transformación tecnológica. La aviación civil, quizá como pocos ámbitos del Derecho Internacional Público, está directamente vinculada a innovaciones técnicas que modifican los parámetros de seguridad, eficiencia y sostenibilidad. El hecho de que un tratado redactado en 1944 siga siendo vigente se debe, en gran parte, a su capacidad para absorber estas transformaciones sin necesidad de reescribir cada artículo, delegando esa adaptación en la OACI y sus anexos técnicos.

A partir de la década de 1970, la liberalización progresiva del mercado aéreo supuso un desafío normativo de primer orden. El modelo inicial, basado en acuerdos bilaterales rígidos y control estatal del tráfico, comenzó a transformarse en un esquema abierto a la competencia y a la lógica comercial. Esta liberalización generó tensiones con el principio de soberanía aérea, pero el Convenio demostró su resiliencia: en lugar de ser reformulado, sirvió de marco estable para que la OACI canalizara los cambios y evitara una fragmentación aún mayor del sistema internacional.

Los avances en aeronáutica, desde la introducción de reactores hasta la navegación satelital, han planteado desafíos continuos en materia de seguridad operacional. La respuesta normativa se ha dado sobre todo a través de los SARPs (Standards and Recommended Practices) de la OACI, que han permitido estandarizar procedimientos y homologar exigencias técnicas sin necesidad de enmendar el tratado. En este campo, el Convenio y sus mecanismos institucionales han sido claves para garantizar que la seguridad aérea global mantuviera estándares mínimos comunes.

2. Medio ambiente y sostenibilidad

El impacto ambiental de la aviación constituye otro desafío normativo creciente. El Convenio de Chicago no incluyó en 1944 referencias explícitas a la sostenibilidad, pero la OACI ha desarrollado instrumentos específicos para atender la contaminación acústica y las emisiones de carbono. La presión social y política por reducir la huella ambiental del transporte aéreo ha convertido este ámbito en una de las pruebas más exigentes de la flexibilidad institucional del



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

sistema, especialmente tras la creación de mecanismos como el CORSIA (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*).

Durante décadas, podemos decir que la aviación civil voló con un privilegio silencioso: no pagar por lo que contaminaba. El Convenio de Chicago de 1944 nació sin una sola referencia al medio ambiente, y durante casi medio siglo, la OACI mantuvo esa omisión, dado que pensaban que la contaminación era un “daño colateral del progreso”, pero la realidad del cambio climático hizo insostenible esa comodidad. En 2016, la Asamblea de la OACI dio un paso histórico al aprobar el CORSIA (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*). Este mecanismo constituye el primer intento global de someter a la aviación a una forma de responsabilidad ambiental internacional. Se debe señalar que el CORSIA no surge de un nuevo tratado, sino de la Resolución A39-3, basada en el Artículo 44 del Convenio de Chicago, que faculta a la OACI a “fomentar el desarrollo sostenible de la aviación civil internacional”. Su lógica jurídica es clara: no prohíbe, sino que compensa.

El sistema obliga a las aerolíneas a medir, comunicar y compensar, sus emisiones de CO₂ generadas en vuelos internacionales mediante la compra de créditos de carbono certificados. Los créditos de carbono certificados son unidades negociables que representan la reducción, evitación o captura de una tonelada de dióxido de carbono (CO₂) o equivalente de otro gas de efecto invernadero. Dicho de otra forma, más sencilla e inteligible, si no puedes reducir, paga por equilibrar.

El CORSIA se ha implementado en fases progresivas: un periodo piloto entre 2021 y 2023, la participación fue voluntaria; en la primera fase, de 2024 a 2026, más estados se incorporaron, aunque de manera parcial; y desde 2027 la fase obligatoria aplicará a todos los estados con capacidad significativa de tráfico aéreo. Es decir, aquellos cuyo tráfico internacional genere más del 0,5 % de las emisiones globales de CO₂ del sector. Este umbral cuantitativo garantiza que la obligación recaiga sobre los mayores emisores internacionales, mientras que Estados con menor actividad aérea quedan inicialmente exentos, aunque pueden participar de manera voluntaria. Sin extendernos, pero podemos afirmar que se vislumbran una serie de contradicciones en este aspecto, dado que, parece más un remedio contable más que ambiental, la exclusión de pequeños emisores supone en nuestra opinión, un efecto de desigualdad en la contribución al esfuerzo global, y consecuentemente, la OACI no puede garantizar que cada tonelada compensada sea ambientalmente efectiva.

Aunque el CORSIA no sustituye los compromisos climáticos del acuerdo de París de 2015, funciona como un puente operativo: es el único instrumento global que regula emisiones de un



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

sector económico específico. Su debilidad es evidente, pues la compensación es un remedio contable más que ambiental. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, marca un cambio de paradigma: la aviación deja de estar al margen del derecho ambiental y entra, por primera vez, en el terreno de la rendición de cuentas. La unión europea ha integrado el CORSIA dentro de su régimen de comercio de derechos de emisión, aplicando ambos marcos de forma coordinada, y España lo adoptó mediante el Real Decreto 317/2019, que designa a la AESA como autoridad competente para supervisar, notificar y verificar las emisiones del sector aéreo.

El CORSIA no salva el planeta, pero rompe un silencio de varias décadas, su practicidad queda un tanto en el aire, pero, por primera vez, la aviación internacional reconoce jurídicamente su huella ambiental. El reto, ahora, no es solo pagar por contaminar, sino dejar de hacerlo.

3. Integración de nuevas tecnologías: drones y sistemas autónomos

El auge de los sistemas aéreos no tripulados (UAS/RPAS) y de tecnologías de automatización avanzada plantea retos inéditos. Estos sistemas no estaban contemplados en 1944, pero su incorporación al tráfico aéreo internacional requiere regulación sobre seguridad, responsabilidad y compatibilidad con la aviación tripulada. La OACI, bajo el paraguas del Convenio, ha iniciado procesos para estandarizar normas en este terreno, evitando la proliferación de regímenes nacionales dispares que pondrían en riesgo la coherencia global.

La creciente digitalización de la aviación, desde los sistemas de navegación hasta la gestión de aeropuertos y aerolíneas, ha abierto un frente normativo vinculado a la ciberseguridad. El Convenio, naturalmente, no previó este tipo de amenazas, pero la OACI ha comenzado a tratarlas en sus manuales y recomendaciones, buscando un equilibrio entre innovación tecnológica y protección de la infraestructura crítica del transporte aéreo.

En definitiva, la evolución tecnológica y normativa de la aviación internacional confirma que la vigencia del Convenio de Chicago no se debe a una pretendida perfección inmutable, sino a su capacidad para servir de marco adaptable. La clave ha residido en el papel de la OACI como organismo de mediación, que ha traducido los principios generales del tratado en estándares técnicos ajustados a cada nuevo desafío. Este modelo, que combina flexibilidad institucional con continuidad jurídica, es lo que ha permitido que un tratado de 1944 siga vertebrando la aviación civil en pleno siglo XXI.

4. El factor humano en la aviación internacional

Uno de los aspectos más relegados en la interpretación del Convenio de Chicago ha sido el factor humano. Aunque el tratado de 1944 fue diseñado para asegurar la soberanía aérea y la



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

cooperación técnica entre Estados, su evolución normativa ha tendido a priorizar los aspectos técnicos del vuelo y la figura del piloto, mientras que otros colectivos esenciales han permanecido en un segundo plano.

La seguridad operacional vinculada a ³la fatiga de los pilotos ha sido objeto de regulación técnica detallada en los manuales y anexos de la OACI. ⁴En concreto, en el anexo 6, parte I referida a la operación de aeronaves de transporte internacional, que establece, límites de tiempo de vuelo, servicio y descanso para la tripulación. Conteniendo además una serie de directrices sobre gestión de fatiga y planificación de turnos. El documento nº 9966, denominado Manual on fatigue management (MFM) que se actualizó en 2012 y que proporciona criterios y métodos de tipo científico para gestionar la fatiga, incluyendo recomendaciones sobre ciclos de sueño, descanso obligatorio y alertas de fatiga. También el documento nº 9656, denominado 9656 Safety Management Manual (SMM), importante, dado que integra la fatiga como factor de riesgo operacional. (Orienta sobre procedimientos para mitigación de riesgos, formación de personal y políticas organizativas). También relacionado con el asunto de la fatiga aparece el documento nº 8984 denominado Manual of civil aviation medicine, referido a efectos fisiológicos de la fatiga y privación de sueño, y el nº 9966 referido a modelos de cálculo de horas máximas de vuelo y descanso mínimo según: tipo de operación, duración de vuelo y zona horaria.

Sin embargo, los tripulantes de cabina de pasajeros (TCP), cuyo rol combina funciones de asistencia, gestión de emergencias, control de seguridad y manejo emocional de los pasajeros, carecen todavía de un marco internacional homogéneo de protección laboral. Esta asimetría revela un déficit estructural: mientras el piloto y la aeronave ocupan el centro simbólico y normativo del Convenio, el personal de cabina continúa siendo considerado de forma marginal en los marcos regulatorios globales.

³ ICAO (2012). Doc 9966: Manual on Fatigue Management. Montreal: International Civil Aviation Organization.

ICAO (2018). Doc 9656: Safety Management Manual. Montreal: International Civil Aviation Organization.

ICAO (2012). Doc 8984: Manual of Civil Aviation Medicine. Montreal: International Civil Aviation Organization.

⁴ ICAO (2012). Doc 9966: Manual on Fatigue Management. Montreal: International Civil Aviation Organization.

ICAO (2018). Doc 9656: Safety Management Manual. Montreal: International Civil Aviation Organization.

ICAO (2012). Doc 8984: Manual of Civil Aviation Medicine. Montreal: International Civil Aviation Organization.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

Riesgos laborales invisibles en la aviación: fatiga, estrés y radiación cósmica

Aunque el Convenio de Chicago (1944) sentó las bases de la seguridad operacional, nunca contempló los riesgos humanos menos visibles que afectan a las tripulaciones modernas. Entre ellos destacan la exposición a radiación cósmica, la fatiga acumulada y el estrés psicosocial, esto es, lo que denominaríamos riesgos poco visibles.

Diverso⁵s estudios han demostrado que los tripulantes de vuelo, especialmente en rutas transoceánicas y transpolares, están expuestos a radiación ionizante de origen cósmico. La Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA, 2018) y la Organización Mundial de la Salud (WHO, 2020) han reconocido esta exposición como un riesgo laboral específico. En otros sectores, como la industria nuclear, este nivel de exposición justificaría una regulación laboral particular. Sin embargo, la normativa aeronáutica internacional aún no ha incorporado de manera clara y vinculante medidas equivalentes para proteger a estos trabajadores.

La radiación cósmica, particularmente en rutas transoceánicas y transpolares, ha sido reconocida como riesgo laboral por la IAEA (2018) y la OMS (2020). La OACI aborda este fenómeno en el Doc 8984, Manual of Civil Aviation Medicine, que describe los niveles de exposición y sus efectos sobre la salud de los tripulantes. Aunque los Anexos 1 y 6 ofrecen principios generales de licencias y seguridad operacional, no existen aún medidas obligatorias equivalentes a las de sectores de riesgo como la industria nuclear.

La fatiga de la tripulación, derivada de largas jornadas, turnos nocturnos y alteración de los ritmos circadianos, constituye un riesgo crítico para la seguridad operacional. La OACI lo regula de manera técnica en el Anexo 6, Parte I. Operación de aeronaves de transporte internacional, que establece límites de tiempo de vuelo y descanso (FTL), complementado por el Doc 9966, Manual on Fatigue Management, que ofrece criterios científicos para la prevención y gestión de la fatiga, y por el Doc 9656, Safety Management Manual (SMM), que integra la fatiga como factor de riesgo operacional en la gestión de seguridad.

⁵ IAEA (2018). Radiation Protection and Safety of Radiation Sources: International Basic Safety Standards. Vienna: International Atomic Energy Agency.

WHO (2020). Radiation: Health Effects and Safety Standards. Geneva: World Health Organization.

⁶ ICAO (2012). Doc 8984: Manual of Civil Aviation Medicine. Montreal: International Civil Aviation Organization.

⁷ ICAO (2012). Doc 9966: Manual on Fatigue Management. Montreal: International Civil Aviation Organization.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

Finalmente, el estrés y la salud psicosocial reflejan las exigencias emocionales del personal: trato al pasajero, exposición a emergencias imprevistas y presión constante. Estos aspectos están contemplados en el Doc 8984, que describe efectos fisiológicos y psicosociales, y en el Doc 9656, que recomienda medidas preventivas y políticas organizativas para mitigar los riesgos.

En conjunto, estas regulaciones técnicas muestran un marco de seguridad complementario, que traduce principios abstractos de seguridad operacional en recomendaciones prácticas, aunque todavía no constituyen normas plenamente vinculantes, y eso es importante señalarlo

No cabe duda de que la OACI ha avanzado en integrar la evidencia científica en la protección de la tripulación, pero en nuestra opinión, persiste un desfase entre conocimiento y regulación jurídica efectiva, lo que implica, sin lugar a dudas, la necesidad de continuar reforzando la seguridad humana en la aviación internacional.

A la ya conocida exposición a riesgos físicos y operativos, se suman los efectos más sutiles, pero igualmente decisivos, de la fatiga acumulada, el estrés psicosocial y las condiciones laborales propias de la aviación moderna. Largas jornadas, horarios desfasados, la tensión emocional de atender pasajeros y la obligación de reaccionar ante emergencias imprevistas marcan la experiencia diaria del total de la tripulación de un vuelo. La investigación científica ha documentado a estas alturas sobradamente, cómo estos factores afectan la capacidad de decisión y la seguridad operacional, pero, insistimos, la normativa internacional aún refleja un desfase entre conocimiento y protección jurídica efectiva. Así, por ejemplo, el Anexo 6, Doc 9966, Manual on Fatigue Management establece límites de tiempo de vuelo y periodos de descanso, pero su foco principal sigue siendo el piloto, dejando fuera de manera explícita a otros colectivos esenciales que sostienen la operación. Y decimos esenciales, porque en caso de una evacuación, los TCP son un elemento esencial.

Este déficit, creemos que no es casual, sino el resultado de factores históricos e institucionales. ⁸Desde los inicios de la aviación, la seguridad se entendió como dominio técnico del piloto sobre la aeronave (así lo refleja el Anexo 6, Doc 9859 ,Safety Management Manual), mientras que el personal de cabina fue durante décadas percibido como apoyo “hospitalario”,(rol de atención al pasajero) invisibilizando sus funciones críticas de seguridad (Anexo 6, Parte I; Doc 8984, Manual of Civil Aviation Medicine). ⁹A esto, hay que añadir, la fragmentación normativa, pues la OACI se

⁸ ICAO (2013). Doc 9859: Safety Management Manual. Montreal: International Civil Aviation Organization.

⁹ International Labour Organization (OIT). (2019). International Labour Standards on Occupational Safety and Health. Geneva: ILO.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

ocupa de la aeronavegación y la seguridad operacional, mientras que la salud ocupacional y los derechos laborales recaen en marcos nacionales o en organismos como la OIT, generando sin duda, zonas grises regulatorias (Anexo 19. Gestión de Seguridad Operacional; Doc 9656, Safety Management Manual). Finalmente, la menor representación política y sindical internacional de los TCP, comparada con la de los pilotos, ha perpetuado esta invisibilidad, dejando a muchos actores esenciales fuera de la protección normativa plena.

En conjunto, estas limitaciones muestran que, aunque la normativa de la OACI reconoce el factor humano, su integración sigue siendo parcial y segmentada. La experiencia operacional demuestra que la seguridad no depende solo de la máquina o del piloto, sino de toda la red de profesionales que sostiene el vuelo. Ignorar esta dimensión, aunque respaldada por documentos internacionales, deja un vacío crítico entre la teoría normativa y la práctica real, con implicaciones directas para la gestión de riesgos, la responsabilidad y la prevención de accidentes.

4.1. Un desafío pendiente para el Convenio y la OACI

La patente insuficiencia de la integración del factor humano en la regulación aeronáutica internacional plantea un desafío mayor para la vigencia del Convenio de Chicago en el siglo XXI. La seguridad aérea no puede seguir concibiéndose de forma puramente técnica. La protección de las tripulaciones debe ser reconocida como parte integral de la seguridad global del transporte aéreo.

Esto exige avanzar hacia una concepción más amplia de la seguridad, que abarque tanto la aeronave y sus sistemas como las condiciones laborales y la salud de quienes garantizan su funcionamiento. La OACI, como órgano técnico especializado, tiene la capacidad y la responsabilidad de impulsar esta evolución normativa, incorporando de manera explícita la dimensión humana en los anexos y estándares que mantienen vivo al Convenio.

En definitiva, lo referente al factor humano, demuestra que la vigencia del Convenio de Chicago no depende solo de su flexibilidad institucional frente a la tecnología o la política, sino también de su capacidad para integrar de manera efectiva a los trabajadores de la aviación en su esquema de protección. Sin esta ampliación de foco, el Convenio corre el riesgo de perpetuar un desequilibrio histórico que margina a los colectivos que sostienen, en la práctica, la seguridad del sistema aéreo internacional.

El papel de la OACI como catalizador normativo. Rol normativo de la OACI

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), como agencia especializada de las Naciones Unidas, desempeña un papel fundamental en la creación de un marco normativo global



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

para la aviación civil.¹⁰ Su misión principal es establecer y mantener normas y prácticas recomendadas (SARPs) que garanticen la seguridad, eficiencia y regularidad de la aviación internacional. Estas normas se desarrollan a través de un proceso colaborativo que involucra a los Estados miembros y partes interesadas del sector (Airlines Aviation, October 2023)¹¹.

A pesar de su influencia, la OACI enfrenta desafíos en la implementación de estas normas debido a la falta de poder coercitivo. La adopción de las SARPs por parte de los Estados miembros es voluntaria, lo que puede llevar a disparidades en la aplicación de las normas a nivel global. Este fenómeno se conoce por muchos autores como "implementación divergente" y en nuestra opinión, puede afectar la uniformidad de la seguridad aérea mundial.

5. Ejemplos recientes de impacto normativo de la OACI

5. 1. Integración de Sistemas de Aeronaves Pilotadas Remotamente (RPAS)

¹²En abril de 2024, el Consejo de la OACI adoptó nuevas SARPs para la integración de los Sistemas de Aeronaves Pilotadas Remotamente (RPAS) en el sistema de navegación aérea global. Estas normas buscan mejorar la seguridad y acelerar la transformación del sistema de navegación aérea mundial, permitiendo una integración más segura y eficiente de los RPAS en el espacio aéreo compartido. Estas modificaciones afectan a 15 de los 19 Anexos del Convenio sobre Aviación Civil Internacional y establecen un marco normativo para la operación internacional de RPAS. La OACI ha dado un paso decisivo para integrar de manera segura los Sistemas de Aeronaves Pilotadas Remotamente (RPAS) en el sistema de navegación aérea global mediante la adopción de las nuevas (SARPs), reflejando estas modificaciones la necesidad de armonizar la operación de aeronaves no tripuladas con la aviación tradicional, asegurando que el espacio aéreo compartido mantenga los más altos estándares de seguridad.

¹³En el Anexo 6. Operación de Aeronaves: se ha incorporado una nueva parte, la IV, específicamente dedicada a las operaciones internacionales de RPAS. Esta sección establece los

¹⁰ Airlines Aviation (October 2023). ICAO and Global Aviation Standards. Airlines Aviation Journal.

¹¹ Airlines Aviation (October 2023). ICAO and Global Aviation Standards. Airlines Aviation Journal.

¹² ICAO (2024). Standards and Recommended Practices for RPAS Integration. Montreal: International Civil Aviation Organization.

¹³ ICAO (2024). Annex 6, Part IV: International Operations of Remotely Piloted Aircraft Systems. Montreal: International Civil Aviation Organization.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

requisitos para el Certificado de Operador de RPAS (ROC), equivalente al Certificado de Operador Aéreo tradicional, definiendo responsabilidades, límites operativos y obligaciones de los operadores.

El ¹⁴Anexo 1, relativo a las licencias del personal, introduce disposiciones para la certificación y licenciamiento de los pilotos remotos y operadores de estaciones de control, asegurando que quienes manejan estos sistemas cuenten con la formación y competencias necesarias para operar de manera segura en un entorno internacional.

Por otro lado, el ¹⁵Anexo 8, que se refiere a la aeronavegabilidad de aeronaves, recoge una ampliación de sus requisitos para cubrir tanto la aeronave RPAS como las estaciones de control remoto y los enlaces de comando y control (C2 Link), garantizando que los sistemas de control cumplan estándares de confiabilidad y seguridad equivalentes a los de la aviación tripulada.

Y, por último, el ¹⁶Anexo 10, que está referido a las telecomunicaciones aeronáuticas, establece nuevas normas para la gestión del espectro de frecuencias, los enlaces de control y las capacidades de detección y evasión, asegurando que los RPAS puedan operar de manera segura en espacio aéreo compartido y cerca de aeródromos.

Estas SARPAs adoptadas por la OACI representan un marco técnico y operativo integral, que permite a los Estados traducir las recomendaciones en políticas nacionales, procedimientos de operación y certificaciones específicas, facilitando la integración segura de RPAS sin comprometer la seguridad de la aviación tripulada.

Las ¹⁷SARPAs son las siglas (Standards and Recommended Practices de la OACI) son, en esencia, normas y prácticas recomendadas que buscan uniformizar la aviación civil internacional para que los vuelos sean seguros, eficientes y predecibles, sin importar el país donde operen.

¹⁴ ICAO (2024). Annex 1: Personnel Licensing – Provisions for Remote Pilots. Montreal: International Civil Aviation Organization.

¹⁵ ICAO (2024). Annex 8: Airworthiness of Aircraft – RPAS Provisions. Montreal: International Civil Aviation Organization.

¹⁶ ICAO (2024). Annex 10: Aeronautical Telecommunications – RPAS Integration Standards. Montreal: International Civil Aviation Organization.

¹⁷ ICAO (2023). Standards and Recommended Practices (SARPAs). Montreal: International Civil Aviation Organization.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

Tienen como características principales, que son obligatorias para los Estados miembros, salvo que notifiquen una exención formal a la OACI. Por ejemplo, requisitos de diseño de aeronaves o procedimientos de navegación obligatorios.

Las prácticas recomendadas ¹⁸ (Recommended Practices), son “sugerencias” técnicas o procedimentales, que se “recomienda” adoptar, pero no son legalmente vinculantes. Por ejemplo, prácticas de gestión de fatiga, procedimientos para control de ruido o emisiones. Atención a los términos que hemos entrecorrido. Como piloto y jurista, nos parecen términos, y actitudes desafortunadas.

La fatiga de la tripulación, es un riesgo crítico que no puede ser tratado como mera sugerencia. Aunque los SARPs de la OACI sobre gestión de fatiga (Anexo 6, Parte I; Doc 9966; Doc 9656) se presentan, como hemos referido “supra”, con el carácter de “recomendaciones”, la experiencia y la evidencia científica muestran que su incumplimiento tiene consecuencias concretas sobre la seguridad operacional. La investigación de accidentes y eventos recientes demuestra que la fatiga suele estar presente en la cadena causal: el vuelo Colgan Air 3407 (EE. UU., 2009) se estrelló, y tuvo como una de las causas del accidente, la fatiga de la tripulación que afectó la capacidad de reacción; el vuelo Air France 447 (Atlántico Sur, 2009) evidenció cómo la fatiga, combinada con la incertidumbre frente a las alarmas, influyó decisivamente en la toma de decisiones; y como último ejemplo, el UPS 1354 (Birmingham, 2013) mostró que la fatiga del piloto contribuyó a errores en la aproximación final. Estos casos reflejan que la fatiga no es un riesgo abstracto, sino un factor operativo real. Por ello, el lenguaje de “sugerencia” de los SARPs no debería interpretarse como inmunidad legal: operadores y reguladores tienen la obligación de integrar estas guías en protocolos de trabajo, planificación de turnos y políticas de supervisión, porque la seguridad de los vuelos depende de su cumplimiento efectivo y consciente.

Hemos tenido la oportunidad personalmente, como piloto y jurista, de participar en algunas investigaciones de accidentes de aviación, por tener un puesto de responsabilidad en una institución aeronáutica, y esto desembocó en el estudio profundo de cientos de expedientes de la

¹⁸ ICAO (2018). Recommended Practices on Fatigue Management and Environmental Control. Montreal: International Civil Aviation Organization.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

¹⁹CAIAV (Comisión de accidentes e incidentes de aviación civil), y esto nos permite afirmar de forma tajante lo expuesto en el párrafo anterior.

Los SARP se publican principalmente en los Anexos del Convenio de Chicago (Anexo 1 a 19), y cada Anexo aborda un área específica: licencias del personal, operaciones de vuelo, aeronavegabilidad, comunicaciones, navegación, meteorología, seguridad, gestión del tráfico aéreo, etc.

Podríamos decir que los SARP son el corazón técnico-jurídico del sistema OACI. Permiten que cada Estado tenga su legislación nacional, pero de manera coordinada con el resto del mundo, garantizando que las reglas del cielo sean coherentes y seguras.

5. 2. ²⁰Plan de Seguridad Aérea Global (GASP) 2023–2025

La OACI completó en 2021 el borrador de la edición 2023–2025 del Plan de Seguridad Aérea Global (GASP). Este plan, desarrollado por el Grupo de Estudio del GASP (GASP-SG), establece objetivos estratégicos para mejorar la seguridad aérea mundial, abordando desafíos como la formación del personal, la seguridad operativa y la investigación de accidentes. El GASP también promueve la cooperación regional en la gestión de la seguridad aérea.

El Plan de Seguridad Aérea Global (GASP) 2023–2025, completado por la OACI, constituye el instrumento estratégico central para guiar la seguridad operacional de la aviación civil internacional durante este período. Su finalidad es mejorar la seguridad aérea mundial mediante la definición de objetivos estratégicos claros, que abarcan la gestión de riesgos, la formación y competencia del personal aeronáutico, la implementación de sistemas de gestión de seguridad (SMS) y la investigación de accidentes e incidentes.

Desde el punto de vista jurídico, el GASP se fundamenta en los principios establecidos en el Convenio de Chicago (1944), especialmente en el artículo 44, que encomienda a la OACI

¹⁹ Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC). Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, Gobierno de España. Disponible en: <https://www.mitma.gob.es/aviacion-civil/seguridad-aerea/comision-de-investigacion-de-accidentes-e-incidentes-de-aviacion-civil>.

²⁰ International Civil Aviation Organization (ICAO). Global Aviation Safety Plan (GASP). Disponible en: <https://www.icao.int/GASP>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

promover el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional, y en el Anexo 19 – Gestión de Seguridad Operacional, que obliga a los Estados a implementar un marco normativo y procedimientos que garanticen la seguridad de las operaciones aéreas. Aunque el GASP en sí mismo “no es vinculante”, su adopción por los Estados permite traducir las recomendaciones globales de la OACI en obligaciones nacionales y protocolos operativos, integrando los SARPs, manuales técnicos y directrices de seguridad en la práctica diaria de aerolíneas, aeropuertos y autoridades de supervisión.

Nos encontramos como en el caso anterior, no existe poder coercitivo y esto puede proporcionar la ruptura de la cadena de responsabilidades, en caso de incidente o accidente, un operador podría argumentar que solo se trataba de “recomendaciones”, mientras que la autoridad reguladora podría considerarlo negligencia por no adoptar medidas internacionalmente reconocidas. Existe por tanto en mi opinión, un vacío entre el conocimiento científico sobre riesgos humanos críticos y la responsabilidad jurídica efectiva. En la práctica, los investigadores de accidentes y los tribunales tienden a evaluar si los operadores adoptaron las mejores prácticas reconocidas internacionalmente, aunque sean “recomendadas”. Así, el “no vinculante” no exime de responsabilidad, pero sí puede complicar la asignación clara de la cadena de responsabilidad operacional.

El desarrollo del GASP 2023–2025 fue coordinado por el GASP Study Group (GASP-SG), que evaluó tendencias de incidentes y accidentes recientes, factores humanos críticos como la fatiga y el estrés psicosocial, y riesgos tecnológicos emergentes. El plan establece objetivos medibles, promoviendo la implementación de sistemas de reporte, auditoría y análisis de datos de seguridad, así como la cooperación regional para armonizar criterios y reducir la fragmentación normativa entre Estados.

El GASP, en definitiva, parece funcionar más, como un marco orientador y de integración que permite a los Estados transformar recomendaciones técnicas en acciones operativas concretas, garantizando que las prácticas de seguridad no queden solo en el papel.

Se encuentra publicado oficialmente en el portal de la OACI como documento de planificación estratégica: ICAO Doc 10004; Global Aviation Safety Plan 2023–2025. Esta referencia asegura que cualquier mención académica o profesional del plan esté respaldada por el documento oficial y no solo por la web institucional. ²¹(Eugene Huang, 2025)

²¹ Eugene Huang, Safety Management (Washington, D.C.: Federal Aviation Administration, 2025).



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

III. Desafíos y críticas al sistema normativo de la OACI

A pesar de los avances, el sistema normativo de la OACI sigue enfrentando desafíos que no son solo técnicos, sino profundamente humanos e institucionales. La organización carece de poder coercitivo, como hemos indicado a lo largo del artículo; sus normas y SARPes se apoyan en la buena fe de los Estados, lo que genera disparidades en la seguridad aérea global y deja zonas grises, donde los estándares se aplican a medias, o no se aplican y/o se descuidan. ¿Por qué?. Cada estado es un mundo: algunos cuentan con infraestructuras modernas, personal formado y sistemas de gestión de seguridad operacional consolidados, mientras que otros apenas tienen recursos suficientes para cubrir lo básico. La diferencia no es trivial: un Anexo 19, con todos sus manuales de gestión de seguridad operacional, funciona en un país desarrollado, pero en otro puede quedarse en papel mojado porque no hay personal ni voluntad política para aplicarlo. Un ejemplo claro está en la India, donde la Autoridad de aviación civil sufre escasez de personal, y los controladores de tráfico aéreo están sobrecargados²²(Shishir Arya, 2025) Todo esto ha sido señalado como un riesgo real para la seguridad aérea. La normativa de la OACI dice “haz esto, esto y esto otro”, pero en la práctica depende de que el Estado tenga capacidad, disciplina y recursos para cumplirlo. Aquí se evidencia la grieta entre la obligación formal y la seguridad efectiva. Lo mismo ha sucedido en países africanos con alto crecimiento aéreo, como Nigeria y Sudáfrica, donde los informes de auditoría de la OACI han detectado deficiencias en la supervisión de aerolíneas, y en la formación de personal clave, dejando en evidencia que los SARPes no se traducen automáticamente en seguridad operacional.

Es más, incluso en países con regulaciones más sólidas, los incidentes recientes muestran que la normativa por sí sola no garantiza resultados. El accidente del vuelo Air France 447 en 2009 sobre el Atlántico, por ejemplo, expuso fallos en la interacción entre sistemas automatizados, procedimientos de seguridad y la preparación del piloto para situaciones de alta tensión; un fallo humano que las SARPes no podían anticipar completamente, pese a que las normas y los Anexos estaban en vigor. De manera similar, el accidente del vuelo UPS 1354 en Birmingham en 2013 evidenció cómo la fatiga del piloto y la presión operativa impactan directamente en la seguridad, incluso con SARPes y estándares aplicados. Estos casos muestran que la cadena de seguridad depende tanto del factor humano como de la normativa escrita.

²² Shishir Arya, “India’s aviation safety challenges,” The Times of India, 2025.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

La fragmentación normativa es otra piedra en el camino. La OACI establece los estándares y recomienda prácticas, pero si un estado no puede traducirlos en acción; por falta de recursos, formación o estructura, los SARPs quedan en el aire, y ²³Lampert (2024) lo describen muy claro: los riesgos no desaparecen porque estén escritos, y la seguridad es tan fuerte como el eslabón más débil. La lección es dura pero simple: tener un manual, un anexo o una regulación impecable no basta; la seguridad aérea global depende de capacidad, voluntad y vigilancia constantes.

A esto se suma que los desafíos no son uniformes. Factores históricos, económicos y políticos marcan, sin duda, la capacidad de cada estado para implementar los estándares. Mientras que los pilotos y las aerolíneas de países con infraestructuras consolidadas reciben formación continua y supervisión estricta, otros colectivos esenciales, como el personal de cabina y mantenimiento, pueden quedar fuera del foco de los anexos relevantes, reflejando un sesgo histórico y sociológico, que aún persiste en la regulación. La seguridad en general, y por tanto la aérea, no es solo cuestión de normas, sino de personas, decisiones y organización.

En definitiva, el sistema normativo de la OACI es necesario y fundamental, pero insuficiente por sí solo. Sus normas funcionan como un mapa y una brújula, pero la navegación depende de quienes están en tierra y en el aire, de su compromiso real y de su capacidad para aplicar procedimientos complejos bajo presión. La buena fe y la capacidad del estado son tan decisivas como cualquier artículo, y esa es la realidad que los manuales y los anexos no siempre logran reflejar. Si algo enseñan los incidentes y accidentes recientes, es que la seguridad no se garantiza solo con papel; se construye día a día, con personas, recursos y cultura de seguridad, y ese es el desafío que sigue pendiente para la OACI y la aviación global.

IV. Conclusiones y recomendaciones

La vigencia del Convenio de Chicago no se explica por simple inercia, sino por su estructura flexible y su capacidad de adaptación a cambios tecnológicos, políticos y económicos. La arquitectura jurídica que combina principios generales con un organismo mediador, la OACI, ha permitido que el tratado continúe siendo relevante más de ocho décadas después de su adopción.

La OACI ha funcionado como catalizador normativo y mediador entre la soberanía estatal y la cooperación multilateral. A través de instrumentos como los Anexos Técnicos, los SARPs, el Plan de Seguridad Aérea Global (GASP) y el ²⁴Sistema de Gestión de la Seguridad (SMS), la

²³ Lampert, J. (2024). *Safety Management and Risk in Aviation*. London: Routledge.

²⁴ International Civil Aviation Organization (ICAO), Annex 19: *Safety Management* (Montreal: ICAO, 2023).



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

organización ha logrado traducir los principios generales del Convenio en normas adaptadas a cada época, facilitando la integración de nuevas tecnologías como RPAS/drones y la atención a desafíos emergentes como la ciberseguridad y la sostenibilidad ambiental.

El Convenio ha demostrado capacidad para absorber innovaciones disruptivas sin necesidad de reformas constantes, delegando en la OACI la labor de actualización normativa. Este enfoque ha permitido manejar la liberalización de los mercados aéreos, la estandarización de procedimientos operativos y la regulación de nuevos sistemas aéreos no tripulados, evitando fragmentaciones regulatorias que podrían comprometer la seguridad global.

El análisis crítico revela un déficit histórico: la normativa internacional ha priorizado la aeronave y el piloto sobre otros colectivos esenciales, como los tripulantes de cabina. Riesgos invisibles como la exposición a radiación cósmica, fatiga, estrés y condiciones psicosociales aún carecen de un marco normativo homogéneo, generando un desequilibrio que amenaza la seguridad integral de la aviación. Incorporar de manera explícita al personal de cabina y otros actores clave en los estándares de seguridad es un desafío pendiente para mantener la relevancia del Convenio.

La OACI carece de poder coercitivo, lo que produce disparidades en la adopción de normas entre Estados miembros, especialmente en regiones con recursos limitados. La implementación efectiva de SARP y otros estándares depende de la capacidad nacional, lo que subraya la necesidad de fortalecer mecanismos de cooperación, asistencia técnica y monitoreo internacional.

La combinación de un marco jurídico sólido, flexible y adaptable con una institución técnica de mediación como la OACI, creo que ha sido la clave de la vigencia del Convenio. Para garantizar su relevancia futura, será imprescindible integrar plenamente la dimensión humana, consolidar la implementación uniforme de normas y anticipar desafíos tecnológicos y medioambientales emergentes.

Como recomendaciones propondríamos, en primer lugar, incorporar de manera explícita el factor humano en la seguridad aérea, no solo en términos conceptuales, sino mediante acciones concretas: revisión de SARP y anexos para incluir al personal de cabina y otros colectivos esenciales, establecimiento de métricas internacionales de fatiga, estrés y exposición a riesgos, y desarrollo de cursos obligatorios y protocolos específicos para todo el personal que sustenta la

International Civil Aviation Organization (ICAO), Doc 9859: Safety Management Manual, 4ª ed. (Montreal: ICAO, 2018).

Disponible en: <https://www.icao.int/safety-management>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

operación. En definitiva, incorporar de manera explícita el factor humano en la seguridad aérea, extendiendo la protección normativa a todos los colectivos que sostienen la operación, no solo a pilotos y aeronaves. ¿Cómo?. Pues, mediante la revisión de SARPs y Anexos. Esto es, identificar los Anexos donde la seguridad se centra en la aeronave y el piloto (por ejemplo, Anexo 6 y Anexo 1), y proponer inclusiones o modificaciones para que contemplen explícitamente al personal de cabina y otros colectivos esenciales.

A través del establecimiento de métricas internacionales para medir fatiga, estrés y exposición a riesgos (radiación cósmica, condiciones psicosociales), integrándolas en los estándares de seguridad operacional.

Y por último mediante el desarrollo de cursos obligatorios y protocolos específicos para tripulantes de cabina, mantenimiento y personal de tierra, alineados con normas internacionales.

Creemos que también sería recomendable fomentar la innovación regulatoria, explorando soluciones anticipatorias frente a desafíos emergentes como la inteligencia artificial en aeronaves, la integración de drones en espacio aéreo compartido y la ciberseguridad.

¿Cómo podría desarrollarse esto? A través de la creación de procedimientos de prueba controlada para nuevas tecnologías (IA, drones, sistemas autónomos) antes de su adopción general; el establecimiento de entornos regulatorios ²⁵“sandbox” (entorno controlado de pruebas, que permite reducir la incertidumbre regulatoria, acelerar la innovación y recopilar evidencia sobre viabilidad, seguridad y eficacia, antes de una adopción generalizada), donde la OACI y los Estados puedan experimentar protocolos de integración tecnológica sin comprometer la seguridad global. Y finalmente, implementar mecanismos internos de revisión periódica (por ejemplo, anualmente) que permitan traducir hallazgos tecnológicos y operativos en cambios recomendados para los anexos.

También propondríamos, adoptar un enfoque experimental y basado en evidencia, donde los Estados y la OACI puedan probar nuevos estándares, procedimientos o tecnologías de manera piloto antes de generalizarlos, aprendiendo directamente de la práctica y del error controlado.

²⁵ Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (España). “Entornos controlados de pruebas (Sandboxes).”



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

¿Cómo podríamos afrontar esta variable? Mediante la documentación de los resultados de ensayos y operaciones experimentales para que así, podamos generar evidencia empírica sobre seguridad, eficiencia y riesgos laborales. A través de una “evaluación comparativa” con relación a cómo diferentes Estados aplican los SARPs en la práctica, y por supuesto, compartir buenas prácticas a través de la OACI, generando aprendizaje colectivo. No cabe duda de que en este aspecto una regla fundamental es la retroactividad (feedback) y mejora continua (ahí entrarían de lleno los departamentos de calidad) en relación con la utilización de datos de pruebas piloto para ajustar procedimientos, capacitaciones y estándares antes de la implementación definitiva.

Otra de las posibles soluciones sería la de impulsar la cooperación interdisciplinaria, integrando la experiencia de la psicología, la medicina ocupacional, la ingeniería y la gestión de riesgos para crear una visión de seguridad verdaderamente integral.

Quizá dada la sociedad global, y aunque parezca un contrasentido, este es el punto más duro, en cuanto al ¿cómo? .No cabe duda de que no hablamos de nada nuevo, al referir que son necesarios equipos multidisciplinares (psicólogos, médicos ocupacionales, ingenieros aeronáuticos, especialistas en ciberseguridad y gestores de riesgos en la elaboración y revisión de SARPs); la necesidad de la existencia de protocolos integrales (diseñar estándares que combinen seguridad operacional, bienestar humano y sostenibilidad tecnológica); es necesario abordar también en relación con este último punto, la puesta en marcha de conferencias y talleres internacionales dirigidas a fomentar foros regulares coordinados por la OACI donde la cooperación interdisciplinaria genere recomendaciones prácticas para los Estados miembros.

Esto, creemos que refleja la idea de que la vigencia del Convenio de Chicago no puede depender únicamente de la flexibilidad institucional o de la actualización técnica, sino también de la capacidad de anticipar (proactividad), experimentar y proteger de manera integral a quienes sostienen la seguridad del sistema aéreo internacional

V. Bibliografía

Abeyratne, R. (2013). *Aviation Law and International Regulation*. Routledge.

Airlines and Aviation. (s.f.). *Aviation safety standards and regulations*. Recuperado de <https://airlinesandaviation.com/insight/aviation-safety-standards-and-regulations>

AN Aviation Services Co. (s.f.). *International Aviation Regulations*. Disponible en <https://an.aero/international-aviation-regulations>

Eugene Huang, (2025) [Safety Management | Federal Aviation Administration](#)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

Federal Aviation Administration (FAA). (s.f.). *Safety Management Systems (SMS) International Guidance*. Washington, D.C.: FAA. Disponible en <https://www.faa.gov/about/initiatives/sms/international>

International Atomic Energy Agency (IAEA). (2018). *Occupational Radiation Protection in Aviation*. Viena: IAEA.

International Civil Aviation Organization (ICAO). (2021). *Global Aviation Safety Plan (GASP) 2023–2025*. Montreal: ICAO. Disponible en <https://www.icao.int/progress-icaos-strategic-objectives-and-global-plans-safety-global-aviation-safety-plan-and-annual>

International Civil Aviation Organization (ICAO). (2023). *Annexes to the Convention on International Civil Aviation*. Montreal: ICAO. Disponible en <https://www.icao.int>

International Civil Aviation Organization (ICAO). (2024). *Council adopts new international aviation standards and recommended practices for remotely piloted aircraft systems (RPAS)*. Montreal: ICAO. Disponible en <https://www.icao.int/news/icao-council-adopts-new-international-aviation-standards-and-recommended-practices-remotely>

International Civil Aviation Organization (ICAO). (2012). *Doc 9966 – Manual on Fatigue Management*. Montreal: ICAO.

International Civil Aviation Organization (ICAO). (2013). *Doc 9656 – Safety Management Manual*. Montreal: ICAO.

International Civil Aviation Organization (ICAO). (2012). *Doc 8984 – Manual of Civil Aviation Medicine*. Montreal: ICAO.

International Civil Aviation Organization (ICAO). (2013). *Doc 9859 – Safety Management Manual*. Montreal: ICAO.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2019). *Real Decreto 317/2019, por el que se designa a la AESA como autoridad competente para supervisar, notificar y verificar las emisiones del sector aéreo*. Boletín Oficial del Estado, núm. 77, de 30 de marzo de 2019.

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2020). *Radiation risks for aircrew: Guidance and standards*. Ginebra: OMS.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

Reuters. (2024). *UN aviation agency challenged by climate change and rising traffic*. Recuperado de <https://www.reuters.com/sustainability/un-aviation-agency-80-challenged-by-climate-change-rising-traffic-2024-12-05>

Reuters. (2025). *Staff shortages in India's aviation regulator and air traffic control threaten safety*. Recuperado de <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/staff-shortages-indias-aviation-regulator-air-traffic-control-threaten-safety-2025-08-20>

The Times of India. (2025). *ATCs face staff shortage & fatigue as airport awaits system upgrades*. Disponible en <https://timesofindia.indiatimes.com/city/nagpur/atcs-face-staff-shortage-fatigue-as-airports-await-system-upgrades/articleshow/124312150.cms?>

ANEXO I

NOTA METODOLÓGICA

Este artículo se fundamenta en un enfoque interdisciplinario que combina análisis jurídico, técnico y operativo para evaluar la vigencia del Convenio de Chicago en el contexto contemporáneo de la aviación civil internacional. La metodología empleada se apoya en tres pilares:

Análisis normativo estructural Se examina el texto del Convenio de Chicago y sus desarrollos institucionales a través de los Anexos Técnicos y documentos oficiales de la OACI, con especial atención a los SARP, manuales operativos y resoluciones recientes. Esta aproximación permite identificar la flexibilidad jurídica del tratado y su capacidad de adaptación sin necesidad de reformas formales.

Estudio de casos y evolución normativa Se incorporan ejemplos concretos de transformación normativa, como la implementación del ²⁶CORSIA y la integración de los RPAS, para ilustrar cómo

²⁶ International Civil Aviation Organization (ICAO), "Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)," Resolución A39-3, Montreal: ICAO, 2016. Disponible en: <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

la OACI ha operado como catalizador regulatorio. Se analizan también eventos críticos (Colgan Air 3407, Air France 447) que evidencian la relevancia del factor humano en la seguridad operacional.

Perspectiva experiencial y profesional El autor combina su formación jurídica con larga experiencia directa como piloto, y como secretario general del Real Aeroclub de Málaga, lo que permite integrar una visión operativa y comunitaria del sistema aeronáutico. Esta trayectoria aporta legitimidad empírica al análisis del factor humano, la gestión de riesgos y la evolución normativa desde el terreno. La metodología ha tratado de buscar así conciliar rigor técnico con sensibilidad operativa, proponiendo una reflexión normativa que trasciende lo meramente institucional.

Este enfoque permite articular una lectura crítica del Convenio de Chicago, no como un texto inerte, sino como una arquitectura jurídica viva que requiere constante actualización y ampliación de foco, especialmente en lo relativo al factor humano. La nota metodológica, justifica así, una mirada que combina derecho, técnica y experiencia, en línea con los desafíos del siglo XXI.

GLOSARIO

Sigla	Significado
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO en inglés)
ICAO	International Civil Aviation Organization (OACI en inglés)
SARPs	Standards and Recommended Practices (Normas y Prácticas Recomendadas)
CORSIA	Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation
ROC	RPAS Operator Certificate (Certificado de Operador de RPAS)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)

RPAS	Remotely Piloted Aircraft Systems (Sistemas de Aeronaves Pilotadas Remotamente)
UAS	Unmanned Aircraft Systems (Sistemas Aéreos No Tripulados)
TCP	Tripulantes de Cabina de Pasajeros
FTL	Flight Time Limitations (Limitaciones de Tiempo de Vuelo)
MFM	Manual on Fatigue Management (Doc 9966)
SMM	Safety Management Manual (Doc 9656)
Doc 8984	Manual of Civil Aviation Medicine
Doc 9966	Manual on Fatigue Management
Doc 9656	Safety Management Manual
Doc 9859	Safety Management Manual (versión anterior o complementaria)
AESA	Agencia Estatal de Seguridad Aérea (España)
OMS	Organización Mundial de la Salud
IAEA	International Atomic Energy Agency (Agencia Internacional de Energía Atómica)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Más allá de la inercia: el Convenio de Chicago vigente en la aviación civil internacional

Por: Luis Munar Durán (España)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

Doris Cinthya Conde Ordoñez¹
Carlos Fernando Flores Rojas²
Iván Lucchesi Van Brussel³
José Mari Barceló Mesequer⁴

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. II. CRONOLOGÍA TÉCNICA DEL ACCIDENTE DEL VUELO MH17 (SEGÚN EL INFORME PRELIMINAR DE LA DSB). III. MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS. 1. Marco jurídico y principios rectores del Convenio sobre Aviación Civil Internacional. 3.2. Aspecto técnico-jurídico de la investigación. 3.3. Responsabilidad y Delegación de la Investigación. 3.4. La intervención de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). 3.5. Normativa sobre Seguridad Aérea (Security). IV. LA IMPORTANCIA DEL ANEXO 11 – SERVICIOS DE TRÁNSITO AÉREO, EN LA INVESTIGACIÓN DEL VUELO MH17. 1. Intervención del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU). 2. Bloqueo de la Justicia Internacional por veto. VI. ASPECTOS JURÍDICOS DEL CASO MH17. 1. Posición oficial de la OACI sobre el caso MH17. 2. Valoración del Informe del Dutch Safety Board (DSB). VII. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD. 1. Análisis jurídico de la responsabilidad de Ucrania. 2. Litigio y Responsabilidad Rusa. 3. Responsabilidad internacional de Rusia. 4.

¹ Abogada por la Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia, con especialidad en Derecho Ambiental, Derecho Administrativo, Derecho Aeronáutico y Espacial, Docente Titular de la Carrera de Aeronáutica de la Universidad Mayor de San Andrés. Miembro del Instituto Iberoamericano en Derecho Aeronáutico y del Espacio Correo electrónico: condedoris@gmail.com y dcconde@umsa.bo.

² Abogado con especialidad en Derecho Aeroportuario, Derecho Aeronáutico y Espacial, asesor de la industria aeronáutica, Controlador de Tránsito Aéreo, instructor aeronáutico, Socio fundador de Aeroastral Consulting, Miembro del Instituto Iberoamericano en Derecho Aeronáutico y del Espacio. Correo electrónico: fernandoflores@aeroastral.com.ar, abfernandofloresrojas@gmail.com.

³ Abogado e investigador doctoral (UNMdP-Argentina), Especialista en Derecho Aeronáutico y Espacial (UDIMA-España), Magíster en Derecho y Economía del Cambio Climático (FLACSO-Argentina). Socio cofundador de Aeroastral Consulting y Legal Advisor en NewSpace Advisors. Profesor universitario de grado y posgrado en ITAérea Business School, UNMdP, UAA y UFASTA. Miembro del Instituto Iberoamericano en Derecho Aeronáutico y del Espacio. Correo electrónico: ivanlucchesi@aeroastral.com.ar e ivanlucchesi@mdp.edu.ar

⁴ Graduado en Administración y Dirección de Empresas (2015) y Graduado en Derecho (2019) por la Universidad Internacional de la Rioja (España). Postgrado Experto en Transporte Aéreo y en Derecho Aeronáutico y Espacial por la Universidad a Distancia de Madrid (2020). Actualmente desarrolla funciones profesionales en el sector financiero. Correo electrónico: josemaribarcelo@netcanet.es"



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

Jurisdicción Extraterritorial y Control Efectivo. 5. Jurisdicción y Mecanismos de Rendición de Cuentas. VIII. LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL EN EL ACCIDENTE DEL VUELO MH17. IX. HIPÓTESIS JURÍDICA: ZONA GRIS DE SOBERANÍA EFECTIVA Y RESPONSABILIDAD COMPARTIDA. X. PREVENCIÓN MULTINACIONAL. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES DE REFORMA PARA LA OACI. XII. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

El artículo examina la responsabilidad internacional del Estado ucraniano en el derribo del vuelo MH17 de Malaysia Airlines, ocurrido el 17 de julio de 2014, sobre territorio del Donbass. A través de un enfoque jurídico centrado en Anexos del Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional, se argumenta que Ucrania incurrió en una omisión grave al no cerrar completamente su espacio aéreo sobre una zona de conflicto armado. Se incorporan hipótesis sobre soberanía efectiva limitada y escenarios técnicos con misiles de largo alcance para evaluar la eficacia preventiva del cierre aéreo y la responsabilidad internacional de Estados.

Palabras Clave: Espacio Aéreo, soberanía efectiva limitada, escenarios técnicos, eficacia preventiva, responsabilidad internacional.

Abstract

This article examines the international responsibility of the Ukrainian State in the downing of Malaysia Airlines Flight MH17 on 17 July 2014 over the Donbass region. Through a legal analysis grounded in Annex 11 of the Chicago Convention on International Civil Aviation, it argues that Ukraine committed a serious omission by failing to fully close its airspace over an active armed conflict zone. The article incorporates hypotheses on limited effective sovereignty and long-range missile scenarios to assess the preventive effectiveness of airspace closures and the attribution of international responsibility.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

Keywords: Airspace, limited effective sovereignty, technical scenarios, preventive effectiveness, international responsibility

I. INTRODUCCIÓN.

El 17 de julio de 2014, el vuelo MH17 de Malaysia Airlines (Boeing 777-200), fue derribado en el este de Ucrania en un vuelo de rutina entre Ámsterdam y Kuala Lumpur, dando como resultado la muerte de 298 personas. Esta tragedia ocurrió en una zona de conflicto activo entre separatistas prorrusos y fuerzas ucranianas, este accidente sucede cuando la aeronave volaba a 33.000 pies, en un espacio aéreo que se consideraba internacionalmente como seguro y fuera del alcance de las amenazas conocidas en ese momento.

La investigación técnica fue delegada a la Junta de Seguridad Holandesa (DSB), aplicando el Anexo 13 de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), y tuvo como único objetivo la prevención de nuevos accidentes de la misma naturaleza, los hallazgos forenses concluyeron que la aeronave fue destruida por la detonación externa de un misil 9M38M1, parte del sistema superficie-aire BUK, lanzado desde territorio controlado por los separatistas prorrusos, ante este hecho existió un fallo histórico de Naciones Unidas (ONU), la Resolución 2166 (2014) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7221a sesión⁵, celebrada el 21 de julio de 2014, lo cual implica una nueva situación mundial respecto a conflictos jurídicos aeronáuticos; por su parte Rusia señala que la ONU cometió un error de hecho y de derecho (y) violó los principios fundamentales de una buena administración de la justicia, lo cual implica un precedente equivocado para el ámbito

⁵ Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/leg/resolution/unsc/2014/es/100680> (01/12/2025)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

aeronáutico, al haber invocado al convenio de 1944 que «no se aplica a situaciones de conflicto armado».⁶

⁶ Recuperado de: <https://www.swissinfo.ch/spa/rusia-presenta-apelaci%C3%B3n-ante-la-cij-para-refutar-su-responsabilidad-en-derribo-del-vuelo-mh17/90036125> (01/12/2025)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

El derribo del vuelo MH17 representa un punto crítico en la evolución del derecho internacional aeronáutico y de la responsabilidad estatal en conflictos armados, si bien las investigaciones internacionales determinaron la participación de actores vinculados a Rusia, este estudio se centra en la responsabilidad del Estado ucraniano por no haber adoptado medidas preventivas adecuadas en su espacio aéreo, conforme a sus obligaciones internacionales bajo el Convenio de Chicago, lo cual marca la investigación, ante una nueva realidad internacional, que perjudica el desarrollo de la aviación comercial, como son los conflictos armados, sea cual fuere su naturaleza, así como del respeto de los derechos en tiempo de paz y derechos en tiempo de guerra.

El artículo realiza una investigación documental, analizando diferentes perspectivas de la investigación del accidente con connotaciones políticas y jurídicas, situación que determina un retroceso en el desarrollo de la aviación comercial, por las consecuencias de la falta de utilización del espacio aéreo en Ucrania y Rusia. Este análisis comparativo ha incluido medios dispares y antagonicos desde el punto de vista narrativo, a efectos de contar con una perspectiva completa.

La información recabada es suficientemente amplia para contrastar las fuentes a través de las cuales se ha extraído conclusiones, con un método de planteamiento hipotético-deductivo basado en información de los Estados involucrados.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

II. CRONOLOGÍA TÉCNICA DEL ACCIDENTE DEL VUELO MH17 (SEGÚN EL INFORME PRELIMINAR DE LA DSB).

Para comprender la investigación del accidente, se hace una relación cronológica y de la intervención de los actores, que guían el análisis en la investigación.

Hora (UTC)	Evento	Referencia (Dutch Safety Board, 2014) ⁷
10:31 h	El vuelo MH17, un Boeing 777-2H6ER con matrícula 9M-MRD, partió del Aeropuerto Schiphol de Ámsterdam (Países Bajos) en vuelo regular de pasajeros con destino al Aeropuerto Internacional de Kuala Lumpur (Malasia).	
12:53 h	La aeronave, que volaba en el Sector 2 del FIR de Dnipropetrovs'k (UKDV) a Nivel de Vuelo 330 (FL330), fue contactada por Dnipro Control. En este momento, Dnipro Control preguntó a la tripulación si podían ascender a FL350, de acuerdo con el plan de vuelo y para resolver un potencial conflicto de separación con otro tráfico cercano (otro Boeing 777 a FL330).	
	La tripulación de MH17 respondió que no podían cumplir con el ascenso y solicitaron mantenerse en FL330, lo cual fue aprobado por Dnipro Control. El otro tráfico subió a FL350.	
13:00 h	La tripulación del MH17 solicitó desviar su rumbo 20 millas náuticas hacia la izquierda debido a las condiciones meteorológicas, solicitud que fue concedida por Dnipro Control.	

⁷ Preliminary report Crash involving Malaysia Airlines Boeing 777-200 flight MH17 Hrabove, Ukraine - 17 July 2014 (pp. 5, 14 y 15)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

	La tripulación solicitó ascender a FL340, pero Dnipro Control informó al MH17 que FL340 no estaba disponible en ese momento e indicó que mantuvieran FL330 por un tiempo.	
13:07 h	El vuelo MH17 fue transferido al Control de Tráfico Aéreo de Dnipropetrovs'k CTA 4, también con la señal de llamada Dnipro Control.	
13:08 h	MH17 reportó a Dnipro Radar (DNP) en el sector 4, volando a FL330, y el contacto por radar fue confirmado por DNP.	
13:19:49 h	Dnipro Control (DNP) autorizó al MH17 a proceder directo al punto de recorrido RND (Romeo November Delta). Esta instrucción fue confirmada por la tripulación.	
13:19:53 h	Los datos de radar mostraron que la aeronave estaba 3.6 NM al norte de la línea central de la aerovía L980, habiéndose desviado a la izquierda. Dnipro Control indicó a la tripulación que alteraran su ruta directamente al punto RND debido a otro tráfico.	
13:19:56 h	La tripulación acusó recibo de la instrucción a RND, esta fue la última transmisión de radio realizada por la tripulación que finalizó a las 13:19:59h.	
13:20:00 h	Dnipro Control transmitió una nueva autorización ATC para que el vuelo procediera directo a TIKNA después de RND. Esta transmisión terminó a las 13:20:05h, pero no se recibió ninguna confirmación por parte de la tripulación de MH17.	
13:20:03 h	Los datos del Registrador de Datos de Vuelo (FDR) y del Registrador de Voz de Cabina (CVR) cesaron y no se detectaron fallos técnicos, ni alertas del sistema al final de la grabación.	
Poco después de 13:20 h	Los radares de vigilancia de Ucrania y de la Federación Rusa perdieron contacto con la aeronave, no hubo mensaje de emergencia o socorro.	
13:22:05 h	Rostov Control (Rusia) informó a Dnipro Control (Ucrania) por teléfono que "parece que su objetivo comenzó a desmoronarse".	



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

Fuente: Información Adicional Post-Accidente (Según el Informe de la DSB)⁸

⁸ Preliminary report Crash involving Malaysia Airlines Boeing 777-200 flight MH17 Hrabove, Ukraine - 17 July 2014 (pp. 5, 14 y 15)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

III. MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS.

La investigación del accidente del vuelo MH17, conforme al *Preliminary Report* de la Junta de Seguridad Holandesa (Dutch Safety Board - DSB), se realiza con principios, normas, prácticas y reglamentos aplicados a la aviación civil internacional⁹, guiados por el Convenio sobre Aviación Civil Internacional también denominado como Convenio de Chicago de 1944, el cual pese a sus 80 años de vigencia aplica a todo el ámbito de la aeronáutica civil y comercial, y la parte reglamentaria suple de manera práctica los vacíos técnico legales del convenio.

3.1. Marco jurídico y principios rectores del Convenio sobre Aviación Civil Internacional

La investigación del accidente del MH17, aplica lineamientos del Convenio de Chicago establecidos en los artículos: 26 (Investigación de Accidentes) que dispone que, el Estado de Ocurrencia (Ucrania) debe iniciar una investigación de las circunstancias del accidente, ajustándose a los procedimientos recomendados por la OACI, aspecto concordante con el artículo 37 que, compromete a los Estados a colaborar para lograr uniformidad en los reglamentos, normas, procedimientos y organización relativas a la navegación aérea, que da origen a los Anexos; por otra parte, el artículo 3 bis (Principio aplicable) introducido tras el derribo del KAL 007, compromete a los Estados a abstenerse del uso de armas contra aeronaves civiles como es el caso del accidente del MH17; y finalmente el Artículo 4 instituye a los Estados a no emplear aeronaves civiles para propósitos incompatibles con el Convenio¹⁰.

Al margen de estos principios, la OACI mediante el Documento 10084 Manual de evaluación de riesgos para operaciones de aeronaves civiles sobre zonas de conflicto o cerca de estas zonas, en su Tercera edición de 2023, determina que la información sobre conflictos en zonas donde se

⁹ Preliminary report Crash involving Malaysia Airlines Boeing 777-200 flight MH17 Hrabove, Ukraine - 17 July 2014

¹⁰ Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Doc. 7300. Organización de Aviación Civil Internacional. Tomado de: https://www2023.icao.int/publications/Documents/7300_cons.pdf



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

tiene rutas debe ser completa¹¹, con lo cual se evidencia que la OACI ante la existencia de hechos que puedan perjudicar a la aviación determina que, la misma sea reglamentada mediante otro tipo de documentos, que en este caso es la enmienda a un documento, sin embargo este documento al no ser un Anexo no tiene la obligatoriedad de un convenio ratificado por Estados partes o contratantes.

3.2. Aspecto técnico jurídico de la investigación.

Se analizó el **Anexo 11¹² de Servicios de Tránsito Aéreo (ATS)** y procedimientos que establecieron que, el accidente del MH17 se debió a una *evaluación de riesgos insuficiente* sobre el espacio aéreo ucraniano, sin considerar una restricción de altitud al no existir una amenaza real en la zona de conflicto¹³.

Por otra parte el **Anexo 13 del Convenio de Chicago**, de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aeronaves aplicado¹⁴, determina como objetivo único (Anexo 13, párrafo 3.1), la prevención de accidentes e incidentes similares futuros con similares circunstancias, lo que implica su carácter técnico administrativo que aplican las Autoridades Aeronáuticas de los Estados implicados en las investigaciones, mas **no determina culpa o responsabilidad alguna a las partes**, esta investigación es independiente a procedimientos judiciales, porque se entiende que ambos tienen diferentes jurisdicciones y objetivos, en el caso de la DSB era para conocer las circunstancias del hecho para su futura prevención una vez concluida la investigación, a diferencia de la investigación penal, cuyos procedimientos y formalidades se hacen valer en un proceso penal,

¹¹ Recuperado de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.icao.int/sites/default/files/Security/SFP/Documents/Doc.10084.Third-edition.SP.pdf (01/12/2025)

¹² Anexo 11 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Servicios de Tránsito Aéreo, Organización de Aviación Civil Internacional. Tomado de: [Anexo 11 - Servicios de tránsito aéreo](#)

¹³ Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=Eu-eydl3Tcc&t=472s&pp=ygU3bGEgdmVyZGFkZXJhIGhpc3RvcmlhIGRlbCB2dWVsbjAxNyBkZSBtYWxheXNpYSBhaXJsaW5lc9lHCQkDCgGHKiGM7w%3D%3D> (25/10/2025)

¹⁴ Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio, y de La Aviación Comercial, Organismo Consultivo de Naciones Unidas MADRID, 2015, La Investigación de los Accidentes e Incidentes de Aviación y los Procesos Judiciales en el Derecho Comparado.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

para el eventual juicio que pudiera instaurarse, lo cual no ocurre hasta la fecha en relación a todo accidente, sino más bien existe un pronunciamiento fuera del alcance del OACI.

3.3. Responsabilidad y Delegación de la Investigación.

Por otra parte, un punto importante en la investigación es la delegación legal para establecer la autoridad investigadora y la falta de participación activa de Rusia a quien se determina como culpable del accidente, pese a que el accidente del MH17 no ocurrió en su espacio aéreo y se aplica la extraterritorialidad, fuera del espacio aéreo de Ucrania, manejando este aspecto como un fallo de un tribunal europeo.

En la investigación se advierte una Responsabilidad Inicial, conforme el párrafo 5.1 del Anexo 13, en el Estado de Ocurrencia (Ucrania) que debe instituir la investigación, y la Delegación, misma que fue solicitada por Ucrania a los Países Bajos (Holanda) para que llevaran a cabo la investigación delegada. Esto se acordó formalmente, por escrito de 23 de julio de 2014¹⁵, esta decisión fue de forma unilateral de parte de Ucrania sin la intervención del Rusia, que acusa de su falta de participación en la investigación, dentro de la **Autoridad Investigadora**, la investigación fue dirigida por la **Junta de Seguridad Holandesa (Dutch Safety Board)**¹⁶.

Respecto a la participación de los Estados, la investigación tuvo la presencia de expertos y acreditados de varios Estados, por su conexión con el suceso como: Estado de Matrícula y Operador, Estado de Diseño y Fabricación, Estado de Ocurrencia, y Estados de nacionalidad de los fallecidos, Malasia, Ucrania, la Federación Rusa, el Reino Unido, los Estados Unidos de América y Australia. La OACI asesoró a la DSB en procedimiento para asegurar el cumplimiento del Anexo 13¹⁷.

3.4. La intervención de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)

¹⁵ Preliminary report Crash involving Malaysia Airlines Boeing 777-200 flight MH17 Hrabove, Ukraine - 17 July 2014

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Ibidem.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

La OACI como Agencia Especializada de las Naciones Unidas creada por el Convenio de Chicago de 1944, desarrolla las **Normas y Métodos Recomendados (SARPs)** para operaciones seguras, eficientes y protegidas de los vuelos a nivel mundial. En el caso del accidente del vuelo MH17, esta entidad cumplió con la función de asesorar a la DSB, para asegurar el cumplimiento las normas y recomendaciones del Anexo 13¹⁸.

Respecto a la Norma de la Investigación Técnica (Safety), la misma definió el procedimiento aplicado por la Junta de Seguridad Holandesa (DSB), con el **Anexo 13 – Investigación de Accidentes e Incidentes de Aeronaves**¹⁹, para llevar a cabo investigación del accidente, se entiende que la misma es imparcialidad; sin embargo, se advierte la aplicación de una extra jurisdicción territorial a la Federación de Rusia, al determinar la OACI la responsabilidad a Rusia, aspecto que no debería ser parte en una investigación técnica, debido a que el hecho no fue en territorio Ruso y más bien fue objeto de una investigación penal del iter criminis.

Respecto al **Informe Preliminar**²⁰, el mismo instruye que se someta a los Estados dentro de los *30 días posteriores al hecho, pero en el caso del MH17 este plazo se extendió en coordinación con Autoridades Judiciales* lo cual implica un incumplimiento a un procedimiento técnico en relación a uno judicial, que no es parte de investigación de accidentes (párrafo 5.10), al establecer que el Estado a cargo de la investigación tiene coordinación entre el investigador de las autoridades judiciales, rompiendo lineamientos técnicos de la investigación, porque se entiende que cada jurisdicción tiene sus atribuciones y procedimientos específico.

Otro tema importante es la falta de Divulgación de Información sensible (Anexo 13, 5.1), con sujeción a los principios de protección y excepción, cualquier persona que busque divulgar información sobre seguridad operacional tendrá que justificar dicha divulgación, en el caso del MH17 (grabaciones de cabina o declaraciones) la excepción puede ser dada únicamente a las autoridades judiciales dentro de procesos judiciales, lo cual es plausible ante la existencia de

¹⁸ Tomado de: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.dgac.gob.cl/wp-content/uploads/2023/03/Anexo-13-2020.pdf> (20/10/2025)

¹⁹ Tomado de:

https://www2023.icao.int/Meetings/AMC/MA/Directors%20General%20of%20Civil%20Aviation%20Conference%20on%20a%20Global%20Strategy%20for%20Aviation%20Safety%20%28DGCA-06%29/Annex13attE_sp.pdf (20/10/2025)

²⁰ Recuperado de: Preliminary report Crash involving Malaysia Airlines Boeing 777-200 flight MH17 Hrabove, Ukraine - 17 July 2014



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

acusaciones entre los Estados con relación a la responsabilidad del accidente del MH17, sin embargo, la intervención de una autoridad judicial no debe someter a la investigación técnica la diferencia entre ambas jurisdicciones debe ser defendida.

Un punto que llama la atención es la Delegación de la Investigación, que permite que el Estado de Ocurrencia (Ucrania) delegue la investigación, total o parcialmente, a otro Estado (Países Bajos), esto debido a problemas políticos generados entre Rusia y Ucrania desde Euromaidán en Ucrania en 2014 y los Acuerdos de Minsk de 2014 y Minsk II del año 2015, la imparcialidad de la investigación pudo verse comprometida por este motivo o que esta delegación se considere más política de parte de Ucrania, hacia su interés de pertenecer a la Unión Europea como manifiesta siempre.

Por otra parte, el Manual de Investigación de Accidentes / Incidentes de Aviación (Documentos OACI 6920 / 9756), da orientación práctica y procedimientos de organización y de la investigación de accidentes, complementando el Anexo 13. (El Doc. 9756²¹, que ha sustituido al Doc. 6920, el mismo contiene procedimientos y listas de verificación). También se vio la aplicación del Manual de Prevención de Accidentes (Documento OACI 9422²²), el cual proporciona orientación sobre sistemas de notificación de incidentes obligatorios y voluntarios, para la implantación de sistemas de gestión de la seguridad operacional (SMS) por los proveedores de servicios, al objeto de evitar futuros incidentes y accidentes, por lo que se observó el cumplimiento de procedimientos con asesoramiento de la OACI.

3.5. Normativa sobre Seguridad Aérea (Security)

Dado que el accidente fue resultado de un acto ilícito de interferencia, también se incluyó en la investigación el **Anexo 17 – Seguridad (Security)**, Documento que contiene los procedimientos específicos para proteger la aviación civil internacional contra actos de interferencia ilícita. Aplicando el citado Anexo se procedió a la **notificación a las autoridades de seguridad (párrafo**

²¹ Tomado de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.icao.int/sites/default/files/airnavigation/AIG/9756_P4_cons_en.pdf (25/10/2025)

²² Tomado de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.anac.gov.ar/anac/web/uploads/ssp-sms/doc_oaci_9859.pdf (25/10/2025)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

5.11 del Anexo 13), ante el acto de interferencia ilícita, el investigador encargado debe informar a las autoridades de seguridad de la aviación de los Estados interesados.

La aplicación de este Anexo es complementado con los Convenios Penales Internacionales (Tríada Convencional de Seguridad Aeronáutica), estos convenios establecen el marco para la represión de actos ilícitos y la jurisdicción penal al cual tienen que someterse los involucrados²³, los cuales son emitidos de manera gradual para defender a un bien jurídico en el ámbito aeronáutico, así como la tipificación de las conductas que perjudican la aviación internacional, estos son Convenio de Convenio sobre las infracciones y otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, (Tokio, 1963), Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves (La Haya, 1970) y Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil (Montreal, 1971), estos convenios sin embargo, no determinan la tipificación de la intervención de Estados en el derribo de aeronaves de manera indirecta, como es el proporcionar en instrumento del delito en el derribo del MH17, para lo cual se tendría que analizar el iter criminis.

También se advierte la presencia de Acuerdos y Regulaciones Operacionales Específicas, cuando Ucrania solicitó a los Países Bajos por Acuerdo Formal de Delegación, que realicen la investigación, llevándose la investigación por la **Junta de Seguridad Holandesa (Dutch Safety Board - DSB)**, esta Junta analiza la Reglamentación del Espacio Aéreo (NOTAMs²⁴) que fueron analizados (NOTAM A1383/14 y NOTAM A1492/14) de la autoridad ucraniana UkSATSE, estos boletines restringieron el acceso al espacio aéreo sobre la zona de conflicto por debajo del **Nivel de Vuelo 320 (FL320)** por hostilidades. El MH17 volaba a FL330, en espacio aéreo no restringido, debido a que no se realizó una evaluación técnica necesaria de los riesgos, lo cual causaba perjuicio económico por la no utilización del espacio aéreo ucraniano. De acuerdo de Investigación Conjunta (*Joint Investigation Team - JIT/GIT*), la instrucción para llevar adelante una investigación criminal separada llevada a cabo por el Equipo de Investigación Conjunta (GIT), incluía solo investigadores de los Países Bajos, Australia, Bélgica, Malasia y Ucrania, en ausencia de Rusia.

²³ Tomado de: chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/conv1-spanish.pdf (25/10/2025)

²⁴ Recuperado de: Preliminary report Crash involving Malaysia Airlines Boeing 777-200 flight MH17 Hrabove, Ukraine - 17 July 2014



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

IV. LA IMPORTANCIA DEL ANEXO 11 – SERVICIOS DE TRÁNSITO AÉREO, EN LA INVESTIGACIÓN DEL VUELO MH17.

La inclusión del Anexo 11 en la investigación del accidente del MH17 se relaciona directamente con los Servicios de Tránsito Aéreo (ATS), que fueron cruciales para determinar las circunstancias del accidente, por falta de control de los Servicios de Control de Tránsito Aéreo ucranianos sobre la información de vuelo y de alerta, y las relativas a la Protección Especial de Vuelo (PEV), aspectos de seguridad de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita, que fueron las causas del derribo del MH17²⁵²⁶, cuya ruta era popular, al ser eficiente por tema costo, tiempo y recursos que aportaban a Ucrania, en el cual volaron otros 160 aviones día anterior al trágico evento, entre las cuales estaban aerolíneas como Air France, KLM, Lufthansa, Singapore Airlines y otras, que habrían cruzado por este mismo espacio aéreo sin que ocurriera ningún evento catastrófico.

El análisis de Datos de Tránsito Aéreo fue parte fundamental de la investigación de la DSB, que consistió básicamente en la recopilación y análisis de la información de los servicios de tránsito aéreo, con enfoque del Anexo 11, el trabajo incluyó un análisis detallado de los datos de vigilancia ATC grabados y de las comunicaciones por radio. Las Fuentes de Información ATC, fueron datos de vigilancia ATC, obtenidos de Ucrania (UkSATSE) y de la Federación Rusa. Estos datos fueron esenciales para reconstruir los últimos momentos del vuelo, con las Comunicaciones y Posición del Vuelo de ATC (cubiertas por los procedimientos de los Servicios de Tránsito Aéreo) mostró que: El MH17 volaba a Nivel de Vuelo 330 (FL330) en espacio aéreo no restringido, los controladores aéreos de Dnipropetrovs'k (Dnipro Control) y sus homólogos rusos en Rostof On (RST) estuvieron en contacto y realizaron transmisiones al MH17, antes de que el avión desapareciera del radar.

²⁵ Recuperado de: <https://youtu.be/Eu-eydl3Tcc?t=465> (23/10/2025)

²⁶ Recuperado de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.anac.gov.ar/anac/web/uploads/normativa/anexos-oaci/anexo-11.pdf (23/10/2025)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

La coordinación con la Seguridad, en el accidente del MH17, confirmó que el hecho fue un acto de interferencia ilícita (derribo por un misil Buk), las disposiciones del Anexo 11 relativas a los procedimientos aplicables cuando una aeronave es objeto de interferencia ilícita son relevantes en la investigación, sin embargo existe un tema importante la interferencia realizada fue irregular e ilegal, aspecto que se identificó con el Anexo 11, que sirvió como el marco normativo internacional para los Servicios de Tránsito Aéreo, cuyas actividades y comunicaciones (ATC) fueron analizadas y evaluadas en la investigación del MH17 y entender la trayectoria del vuelo, las interacciones de la tripulación con el control de tráfico aéreo y las condiciones del espacio aéreo en el momento del derribo.

Este anexo técnico establece que los Estados deben garantizar la seguridad de las aeronaves civiles mediante la provisión de servicios adecuados de control de tránsito aéreo, el deber de Ucrania era evaluar los riesgos para la navegación aérea y emitir NOTAMs (avisos a aeronaves) cuando existan amenazas. La omisión de cerrar el espacio aéreo en zonas de conflicto puede constituirse en una violación de este deber e incumplimiento de este Estado que no obtuvo ningún proceso por parte de los Estados implicados en las investigaciones del accidente, cuando el origen de la información fue de Ucrania y los conflictos internos que venían desde hace muchos años.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

V. CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS (1945)²⁷

Carta de las Naciones Unidas en su artículo 2.4 prohíbe el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, lo que incluye la violación del espacio aéreo por medios militares. Esta norma es relevante cuando misiles tierra-aire- cruzan fronteras, ante la presencia de esta situación se identifican las siguientes violaciones²⁸, al constituirse en una violación de principios de la Carta de Naciones Unidas el uso de la fuerza, el accidente del MH17 va en contra de la paz y la seguridad internacional de la aviación comercial²⁹.

Se identifica la falta de cumplimiento de la prohibición del uso de la fuerza, al identificarse operaciones militares en territorio ucraniano contrarias a orden internacional y el derribo del MH17, atribuible a actividades militares y al evidenciarse que Rusia entregó armas a los separatistas ucranianos que este país puso en duda por la fecha de fabricación, lo que contribuyó a la violación del artículo mencionado de la Carta de la ONU. También existió un acto Ilícito Internacional³⁰, por el derribo del avión MH17 considerado como flagrante transgresión de normas del Derecho Internacional y a la protección de la seguridad de la aviación civil mundial³¹. Ante el derribo y por petición de varios Estados sobre la Responsabilidad Estatal de Rusia los países de Australia y los Países Bajos iniciaron acciones de manera formal sobre la responsabilidad de Rusia y asuma responsabilidad por el derribo³², siendo esta decisión más de carácter político, sin considerar que a nivel mundial muchos países venden armamento y no son acusados de manera directa.

²⁷ Tomado de: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter> (20/10/2025)

²⁸ C. Ignacio De Casas 1 y Gisela Ferrari, Revista Internacional de Derechos Humanos / E-ISSN 2422-7188 / 2022 Vol. 12, No. 2 revistaidh.org, Editorial: El conflicto ruso-ucraniano y el sistema europeo de derechos humanos. (p. 177)

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Lorena Yébenes Ladrón, El Conflicto Ruso-ucraniano desde la Perspectiva del Derecho Internacional: La Responsabilidad Internacional, Madrid Abril, 2024 (p. 15).

³¹ El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, emitía la Resolución S/RES/2166 (2014)

³² Kimberley N Trapp, Terrorismo and the international law of state responsibility (p.14)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

5.1. Intervención del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU)

El Consejo de Seguridad de la ONU, en su función de mantener la paz y la seguridad internacionales (Artículo 24), en el caso del MH17 tomó medidas en respuesta a favor de Ucrania, Australia y Paises bajos, esta acción fue bloqueada, por lo cual emitió la Resolución N°2166 de 21 de julio de 2014 del Consejo ³³ que deploró y condenó el derribo de la aeronave civil de Malaysia Airlines y reafirmó las normas del derecho internacional que prohíben los actos de violencia que suponen una amenaza para la seguridad de la aviación civil internacional (como el suministro de armas), aspecto que puede constituirse en un uso prohibido de la fuerza y una violación del Artículo 2 de la Carta de la ONU ³⁴.

La resolución exigió que los responsables rindieran cuenta de sus actos y que todos los Estados cooperaran plenamente con los esfuerzos para establecer responsabilidades y, que los grupos armados cesaran todas las actividades militares en la zona inmediata del accidente para permitir la seguridad de la investigación internacional y acogió con beneplácito la decisión de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) de enviar un equipo para trabajar en la investigación.

Se tiene que considerar que, Consejo de Seguridad de la ONU ha sido objeto de análisis académico desde su creación a finales de la Segunda Guerra Mundial, por su falta de comprensión a realidades geopolíticas actuales y de representación, por su estructura basada en una distinción entre miembros permanentes y no permanentes, diseñada de acuerdo con equilibrios de poder e incompatible con la realidad multipolar que actualmente se tiene³⁵.

³³ Macarena García Collado, “Accidente Del Vuelo Mh17: Análisis de Algunas Cuestiones Jurídicas en el Marco del Derecho Internacional Público Actual” (p.23)

³⁴ Definition of Aggression, UN General Assembly Res 3314 (14 December 1974) art 3(g).

³⁵ Recuperado de: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgltclfindmkaj/https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/79467/TFG%20Cabrera%20Criado%2C%20Claudia.pdf?sequence=1&isAllowed=y (01/12/2025)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

5. 2. Bloqueo de la Justicia Internacional por Veto.

Los países afectados (incluidos Países Bajos, Australia, Malasia, Bélgica y Ucrania) buscaron la creación de un *Tribunal Penal Internacional ad hoc* para enjuiciar el derribo del MH17³⁶, la constitución de este tribunal se considera un exceso ante la existencia tribunales internacionales, que son competentes para el juzgamiento de este tipo de incidentes y refleja el carácter político que le quisieron dar a la investigación.

La resolución para establecer este tipo de tribunal fue frustrada por el voto negativo de Rusia en el CSNU el 29 de julio de 2015. El uso del poder de veto de Rusia (miembro permanente del CSNU) restringió la capacidad de la comunidad internacional para intervenir y garantizar la justicia³⁷, los eventos analizados reflejan mucho el manejo de diferentes Estados y sanciones que se trataron de imponer, lo cual no garantiza que se pueda imponer un orden mundial respecto a los problemas aeronáuticos.

VI. ASPECTOS JURÍDICOS DEL CASO MH17.

Cronología Relevante

Fecha	Evento	Observación
Abril de 2014	Inicio del conflicto armado en el este de Ucrania (Donbass)	Se intensifican los enfrentamientos de fuerzas ucranianas y grupos separatistas, el control del

³⁶Balance España en el Consejo, de Seguridad de las Naciones Unidas 2015-2016

³⁷ Ibidem.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

		territorio de Ucrania comienza a debilitarse, en Donetsk y Lugansk.
Mayo - junio de 2014	Escalada militar y despliegue de armamento antiaéreo	Se reportan incidentes armados, y uso de sistemas de misiles tierra-aire de los separatistas. Ucrania mantiene abierto el espacio aéreo sobre el Donbass para vuelos comerciales, con restricciones parciales, por un tema de beneficios por la utilización del espacio aéreo.
14 de julio de 2014	Derribo de un avión militar ucraniano Antonov An-26	La aeronave es alcanzada a una altitud de aproximadamente 6.500 metros (21.000 pies), lo que sugiere el uso de armamento sofisticado, existen argumentarios divergentes entre lo declarado por el Estado ucraniano y las investigaciones del Dutch Safety Board. El hecho demuestra el riesgo para aeronaves comerciales en altitud de crucero inclusive.
16 de julio de 2014	Derribo de un caza ucraniano Su-25	El avión es derribado en la misma región, reforzando la evidencia de que el espacio aéreo sobre el Donbass era altamente peligroso, y aun así no cerró esa parte del espacio aéreo ucraniano
17 de julio de 2014	Derribo del vuelo MH17 de Malaysia Airlines	La aeronave, un Boeing 777-200ER, cubría la ruta Ámsterdam-Kuala Lumpur, volaba a una altitud de 33.000 pies (FL330) sobre Donetsk cuando fue alcanzada por un misil tierra-aire, presuntamente del sistema Buk M1. Murieron las 298 personas a bordo, incluyendo ciudadanos de Países Bajos, Australia, Malasia, Indonesia y otros países (60 menores).
18 - 21 de julio de 2014	Reacción internacional y recuperación de restos	Se inicia la investigación internacional liderada por el Dutch Safety Board (DSB) y el Joint Investigation Team (JIT).



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

		Se confirma que el misil fue lanzado desde una zona controlada por separatistas.
Octubre de 2015	Informe final del DSB	Concluye que el MH17 fue derribado por un misil 9M38 lanzado desde un sistema Buk, operado desde territorio del este de Ucrania. Se señala que el espacio aéreo no debió haber estado abierto para vuelos civiles en esa zona.
2020–2022	Juicio en Países Bajos contra cuatro sospechosos	Se inicia el proceso judicial contra tres ciudadanos rusos y un ciudadano ucraniano acusados de participar en el transporte y operación del sistema Buk. El tribunal considera que el sistema fue introducido desde Rusia y operado en territorio ucraniano bajo control separatista, sin el control técnico necesario.

Fuente: Legal Roadmap MH17. (2025). <https://mh17.legal>

6.1. Posición oficial de la OACI sobre el caso MH17

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha respaldado de manera significativa las conclusiones del informe final del Dutch Safety Board (DSB) sobre el vuelo MH17, al emitir en mayo de 2025 un fallo³⁸ en el que responsabiliza directamente a la Federación de Rusia por el incumplimiento de sus obligaciones en virtud del derecho aeronáutico internacional, señalando la existencia de infracción al Derecho Aeronáutico Internacional, el Consejo de la OACI votó en mayo

³⁸ Organización de Aviación Civil Internacional. (2025). Comunicado de Prensa. Votación del Consejo de la OACI sobre la causa del Vuelo MH17. <https://www.icao.int/es/news/icao-council-vote-flight-mh17-case>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

de 2025 que la Federación de Rusia incumplió sus obligaciones en virtud del derecho aeronáutico internacional en el derribo del vuelo MH17 en 2014³⁹.

Las conclusiones de la OACI se basaron en los hallazgos del Equipo Conjunto de Investigación (JIT) que no es parte de una investigación de carácter técnico, el cual concluyó que el sistema de misiles Buk utilizado provenía de la 53ª brigada de misiles antiaéreos de las Fuerzas Armadas de Rusia⁴⁰, país que ha negado su implicación en el derribo, presentando un recurso ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) contra Australia y los Países Bajos, para revertir la resolución de la OACI de mayo de 2025, Rusia argumentó que la OACI excedió sus competencias al dictaminar sobre un hecho ocurrido en el contexto de un conflicto armado, citando el Artículo 89 del Convenio de Chicago; además, cuestionó la validez de la investigación del JIT⁴¹. Evidentemente los argumentos de Rusia son valederos considerando que la OACI es un organismo técnico más que tribunal de justicia, ante la existencia de pruebas suficientes podría remitir el caso a un tribunal de Justicia y no establecer una sanción.

6.2. Valoración del Informe del Dutch Safety Board (DSB)

El Consejo de Seguridad de Holanda (DSB), en el informe final de la DSB publicado en octubre de 2015, establece como la causa del derribo del Boeing 777, un misil Buk lanzado desde territorio separatista de Ucrania. La aeronave fue destruida por una cabeza explosiva 9N314M portada en misiles 9M38, lanzado por el sistema de misiles de tierra-aire tipo Buk.⁴² El daño encontrado en la parte frontal del fuselaje y la cabina de mando era consistente con el impacto de

³⁹ Tomado de: <https://youtu.be/Eu-eydl3Tcc> (10/10/2025)

⁴⁰ Noticias Actualidad Internacional, Tragedia aérea ocurrida en Ucrania.

⁴¹ Rusia apela ante la Corte Internacional de Justicia resolución que dictaminó su responsabilidad por el derribo del vuelo MH17 - Diario Constitucional

⁴² Ibidem (p.74)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

múltiples objetos de alta energía procedentes del exterior^{43 44}, este informe tiene como propósito la prevención de futuros accidentes o incidentes y no busca determinar culpa o responsabilidad penal, en este informe se advierte que la DSB no tenía el mandato (Anexo 13) de establecer la localización exacta del lanzamiento (investigación forense)⁴⁵, eso le corresponde a la investigación penal para la determinación de los culpables.

Los hallazgos sobre Seguridad Operacional y Evaluación de Riesgos, que la DSB realizó era una valoración crítica sobre la gestión del espacio aéreo ucraniano en la zona de conflicto⁴⁶, determinando que el espacio aéreo no se cerró totalmente a la altitud de crucero (FL330) para la aviación civil, a pesar de que las autoridades ucranianas tenían conocimiento de la presencia de un arma que podía alcanzar la altitud de crucero, lo cual implica omisión, el enfoque era demasiado cuantitativo y militarista, y no tomó en cuenta las posibles consecuencias de los errores o descuidos de las personas que operaban los misiles. Las autoridades ucranianas asumieron que las armas serían utilizadas exclusivamente contra aeronaves militares, cuando no existía certeza de las personas que controlaban los misiles y si las misma tenían conocimientos para prevenir accidentes o si sabían distinguir aeronaves civiles de las militares, siendo un tema importante la falta de restricciones en los NOTAMs (Notice to Airmen), lo cual no permitió a los usuarios del espacio aéreo estar informados del conflicto, que es una información real de las autoridades ucranianas respecto a este tema de seguridad.

⁴³ Tomado de: <https://youtu.be/Eu-eydl3Tcc> (10/10/2025)

⁴⁴ Macarena García Collado, "Accidente Del Vuelo Mh17: Análisis de Algunas Cuestiones Jurídicas en el Marco del Derecho Internacional Público Actual" (p.22).

⁴⁵ Ibidem (p.19)

⁴⁶ Ibidem (p.19)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

VII. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD.

El vuelo MH17, que partió de Ámsterdam con destino a Kuala Lumpur, transportaba 298 personas y fue derribado sobre el este de Ucrania, la aeronave volaba a 33.000 pies (FL330), podemos señalar que este el hecho que tiene consecuencias jurídicas (penales, administrativa y civiles) que se analizan:

El incidente no fue un accidente aeronáutico en el sentido técnico tradicional, **sino un infortunio aeronáutico** que, resultó en la destrucción de la aeronave MH17. Los daños observados en la sección delantera del fuselaje y la cabina indicaron impactos de un gran número de objetos de alta energía provenientes del exterior, lo que concuerda con el impacto de un misil.

El informe del DSB hizo una investigación basada, en información técnica de lo sucedido, mientras que la OACI, en 2025, transformó esos hallazgos técnicos en una determinación formal de responsabilidad estatal bajo el derecho internacional de la aviación, señalando: que el Consejo de la OACI votó que la conducta de Rusia en el derribo del vuelo MH17 es una violación del artículo 3 bis del Convenio de Chicago, que establece que los Estados deben **“abstenerse de recurrir al uso de las armas contra aeronaves civiles en vuelo”**⁴⁷, esta decisión se basa en la demanda presentada por Australia y los Países Bajos, origen de la mayoría de las víctimas, y la considera jurídicamente fundada tanto en los hechos como en el derecho que asiste a las víctimas⁴⁸.

Es la primera vez en la historia de la OACI que su Consejo se pronuncia sobre el fondo de un litigio entre Estados, miembros en el marco de su mecanismo de solución de controversias (facultad cuasi judicial), basado en el informe del DSB, de octubre de 2015, que concluyó que el vuelo MH17⁴⁹ fue derribado por un misil 9M38 lanzado desde un sistema Buk, operado desde

⁴⁷ Organización de Aviación Civil Internacional. (1944). *Convenio sobre Aviación Civil Internacional*. artículo 3 bis <https://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>.

⁴⁸ The Swiss voice in the world since 1935, publicado el trece de mayo 2025 - 13:49.

⁴⁹ Organización de Aviación Civil Internacional. (2022). *Decisión del Consejo de la OACI sobre el caso MH17*. <https://www.icao.int/news/pages/icao-council-vote-flight-mh17-case.aspx>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

territorio del este de Ucrania controlado por fuerzas separatistas⁵⁰. La OACI ha considerado este informe como una base técnica y factual sólida para sustentar su decisión jurídica posterior, considerando aspectos de derecho de guerra.

Por lo señalado, se refuerza el fallo de la OACI del artículo 3 bis como norma de protección reforzada para aeronaves civiles en zonas de conflicto y abre la puerta a futuras reformas normativas dentro del sistema de aviación civil internacional, especialmente en lo relativo a la gestión de riesgos en espacios aéreos disputados o militarizados, aspectos que tienen que considerarse.

7.1. Análisis jurídico de la responsabilidad de Ucrania.

El análisis jurídico de la responsabilidad de Ucrania en el accidente del vuelo MH17 se centra en la omisión de proteger la aviación civil internacional al no cerrar su espacio aéreo sobre la zona de conflicto⁵¹, a pesar de tener conocimiento de la amenaza, paralelamente se hizo una investigación penal determinó que, el derribo fue perpetrado por un misil ruso Buk, la responsabilidad de Ucrania se evalúa bajo el Derecho Internacional Público, específicamente en su rol como Estado soberano responsable de la gestión de su espacio aéreo.

Se evidencia omisión⁵² de parte de Ucrania, siendo la principal alegación jurídica contra Ucrania es la violación del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago) y sus Anexos⁵³, que determina la falta de diligencia debida (Security), de Ucrania y es responsable bajo el derecho internacional, al no tomar las medidas razonables y necesarias para garantizar la

⁵⁰ Dutch Safety Board. (2015). *Crash of Malaysia Airlines flight MH17: Final report*. <https://www.onderzoeksraad.nl/en/page/11861/investigation-crash-mh17>

⁵¹ Macarena García Collado, "Accidente Del Vuelo Mh17: Análisis de Algunas Cuestiones Jurídicas en el Marco del Derecho Internacional Público Actual" (p. 6).

⁵² Ibidem (p. 52)

⁵³ Ibidem (p. 124)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

seguridad aeronáutica (*security*) en su espacio aéreo, que es un objetivo y principio fundamental de la aviación civil internacional⁵⁴ para su desarrollo armónico.

La violación es por su conocimiento de la amenaza dentro de su territorio, al tener conocimiento de la presencia de un arma capaz de alcanzar la altitud de crucero de una aeronave civil (FL330) y, pese a ello, mantuvieron el espacio aéreo abierto a la aviación civil, sin considerar que días antes del accidente, el ministro de la Defensa de Ucrania había señalado que aeronaves militares habían sido derribadas por un arma más poderosa que los MANPADS (misiles antiaéreos portátiles), con capacidad para alcanzar la altitud de crucero⁵⁵, por lo que la restricción estaba en vigor en el momento del derribo era por debajo del nivel de vuelo FL320 (32.000 pies), pero el MH17 volaba a FL330 en espacio aéreo no restringido.

Se identifica una evaluación de riesgos insuficiente, sobre este punto el Consejo de Seguridad de Holanda (DSB) determinó que, la valoración del riesgo fue incompleta y las autoridades ucranianas asumieron que las armas serían utilizadas exclusivamente contra aeronaves militares y que el escenario de un derribo de una aeronave civil por terroristas no era considerado un escenario real⁵⁶. Otro de los motivos para no cerrar el espacio aéreo ucraniano, fueron consecuencias financieras (pérdida de ingresos por servicios de tránsito aéreo) y la intención de evitar el conocimiento de que Ucrania había perdido el control sobre su espacio aéreo, ante esta situación la Empresa Estatal Ucraniana de Servicios de Tránsito Aéreo (UKSATSE) siguió negando que las decisiones estuvieran motivadas por cuestiones financieras⁵⁷

⁵⁴ Ibidem (p. 85)

⁵⁵ Ibidem (p. 79)

⁵⁶ Tomado de: RapportMH17_5122551-4606265-unlocked.pdf

⁵⁷ Macarena García Collado, "Accidente Del Vuelo Mh17: Análisis de Algunas Cuestiones Jurídicas en el Marco del Derecho Internacional Público Actual" (p.84).



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

7.2. Litigio y Responsabilidad Rusa

La Federación de Rusia, fue el Estado identificado por la OACI como responsable del incumplimiento del derecho aeronáutico internacional por el derribo del MH17, que ha intentado a su vez imputar responsabilidad a Ucrania por la tragedia⁵⁸.

La Federación de Rusia presentó una demanda interestatal contra Ucrania ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en 2021, reivindicando la responsabilidad de Ucrania por la muerte de las personas en el vuelo MH17, por no cerrar su espacio aéreo, este Tribunal eliminó la demanda de la lista de asuntos pendientes, ante la ausencia de la respuesta del Gobierno Ruso a sus requerimientos de información para continuar con el proceso⁵⁹. En este análisis se tiene que considerar que, el Consejo de ministros de la Unión Europea tiene peso en el TEDH, en determinaciones que son más de carácter político, lo cual implica la aplicación de la extraterritorialidad de juzgamiento en algunos casos y en otros no, todo por el hecho de beneficiar a los derechos humanos cuando estos perjudiquen a algún país del bloque.

Ante la determinación del Consejo de la OACI, Rusia, apela la resolución de la OACI ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), argumentando que la responsabilidad por la seguridad del espacio aéreo recaía en Ucrania, que no habría tomado las medidas necesarias para evitar el

⁵⁸ Votación del Consejo de la OACI SOBRE la causa del vuelo MH17, Montreal, 12 de mayo de 2025 – El Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha votado hoy que la Federación de Rusia incumplió sus obligaciones en virtud del derecho aeronáutico internacional en el derribo en 2014 del vuelo MH17 de Malaysia Airlines

⁵⁹ Salinas Alcega, S. (2024). Aplicación extraterritorial de la Convención Europea de Derechos Humanos. De la jurisdicción, como objeción preliminar, a la responsabilidad. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 78, 65-101. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.78.03>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

tránsito de aeronaves civiles sobre una zona en conflicto⁶⁰, al respecto hubo dificultad en la atribución del derribo, Rusia sugirió que el sistema Buk pudo haber sido capturado por grupos separatistas en territorio ucraniano, al respecto la CIJ históricamente no imputa con responsabilidad estatal por hechos cometidos en fronteras ajenas con involucramiento indirecto. La conexión de control y participación directa entre Rusia y los insurgentes fue demostrada de manera menor en este caso en comparación con otros precedentes. Por lo tanto, se considera muy improbable que se pueda atribuir responsabilidad a Rusia por el derribo de este avión, lo que desvía el enfoque hacia la responsabilidad de Ucrania por la omisión en la gestión del espacio aéreo⁶¹.

Jurídicamente, se puede considerar a Ucrania como responsable por la omisión de garantizar la seguridad aérea⁶². Los Estados lesionados (incluyendo Australia y Países Bajos) deberían acudir al mecanismo de solución de controversias previsto en el Artículo 84 del Convenio de Chicago para resolver esta controversia. Si se confirma la responsabilidad, el daño no solo debe repararse con una indemnización, sino también con el reconocimiento de la violación y una disculpa formal.

7.3. Responsabilidad Internacional de Rusia.

La responsabilidad de Rusia se la considera como la comisión del crimen de agresión y violación de normas internacionales en el contexto de la anexión de Crimea y la invasión a gran escala, incluyendo el derribo del vuelo MH17, por hechos ilícitos y uso de la fuerza⁶³, un acto que

⁶⁰ Rusia apela ante la Corte Internacional de Justicia resolución que dictaminó su responsabilidad por el derribo del vuelo MH17 - Diario Constitucional.

⁶¹ Lorena Yébenes Ladrón, Facultad de Derecho, El Conflicto Ruso-ucraniano desde la Perspectiva del Derecho Internacional: La Responsabilidad Internacional (p. 35).

⁶² Ibidem (p.34)

⁶³ C. Ignacio de Casas y Gisela Ferrari, Revista Internacional de Derechos Humanos / E-ISSN 2422-7188 / 2022 Vol. 12, No. 2 revistaidh.org Editorial: El conflicto ruso-ucraniano y el sistema europeo de derechos humanos (p. 177)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

es claramente contrario a varios principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo la integridad territorial y la prohibición del uso de la fuerza⁶⁴, la violación de obligaciones primarias, prohíbe a los Estados involucrarse o apoyar actos de terrorismo transnacional es una manifestación de las normas del derecho internacional general que regulan el uso de la fuerza. Un Estado que sobrevalora sus propios éxitos y comete errores estratégicos puede incurrir en responsabilidad internacional⁶⁵.

La República Federal de Alemania, Australia y los Países Bajos invocaron formalmente la responsabilidad de Rusia por el derribo del MH17 en julio de 2014, y solicitaron negociaciones para encontrar una solución que hiciera justicia por el sufrimiento causado, apoyados en el Equipo Conjunto de Investigación (JIT) que determinó que, el ataque se llevó a cabo con un sistema de misiles BUK perteneciente a la 53ª Brigada de Misiles Antiaéreos, perteneciente a una unidad del ejército ruso⁶⁶.

Además, el litigio ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en el Caso ICSFT y CERD (2017), Ucrania comenzó un procedimiento contra Rusia por presuntas violaciones del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (ICSFT) y de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD). La demanda se fundamenta en la ausencia de medidas de Rusia para congelar fondos de grupos armados ilegales que cometieron actos terroristas (como el derribo del MH17 y el bombardeo de civiles) y por la discriminación sistemática contra los tártaros de Crimea y las comunidades étnicas ucranianas, en este caso la CIJ se declaró competente para conocer de estas reclamaciones⁶⁷, aspecto que da lineamiento para tratar posteriores casos en tales circunstancias.

⁶⁴ C. Ignacio de Casas y Gisela Ferrari, *Revista Internacional de Derechos Humanos / E-ISSN 2422-7188 / 2022 Vol. 12, No. 2* revistaidh.org, Editorial: El conflicto ruso-ucraniano y el sistema europeo de derechos humanos. (p. 177)

⁶⁵ José M. Martínez Cortés, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 10, No. 1, (2024), pp. 39-67. <http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista> Conflicto en Ucrania. Cuando la estrategia híbrida no funciona.

⁶⁶ Kimberley N Trapp, *Terrorism and the international law of state responsibility*

⁶⁷ Carla Karch Brosa, *La Responsabilidad por Hechos Internacionalmente Ilícitos Imputables a Rusia y a Ciertos Altos Cargos por su Invasión A Ucrania*, Madrid abril 2023, (p. 140)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

7.4. Jurisdicción Extraterritorial y Control Efectivo

La Corte Europea de Derechos Humanos (TEDH) ha concluido que Rusia que es responsable al ejercer control de zonas situadas fuera de su territorio nacional y sobre la región moldava de Transnistria, con su apoyo militar, económico y político a las autoridades autoproclamadas. Además, el TEDH concluyó que Rusia ejerció el control efectivo sobre los territorios rebeldes del Donbás (en el caso MH17) y sobre la región de Crimea con presencia militar rusa⁶⁸.

En el litigio interestatal ante el TEDH, hay seis asuntos interestatales pendientes entre Ucrania y Rusia, y más de 8.500 demandas individuales relacionadas con eventos en Crimea, Ucrania oriental y el Mar de Azov, en esta se encuentra la agresión de 2022, el TEDH dictó medidas cautelares contra Rusia, ordenándole abstenerse de realizar ataques militares contra civiles y objetos civiles (incluyendo residencias, hospitales y vehículos de emergencia) y garantizar el acceso sin obstáculos a rutas de evacuación seguras, atención médica y ayuda humanitaria⁶⁹. Por otra parte, Rusia dejó de ser parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos el 16 de septiembre de 2022, aunque el tribunal sigue siendo competente para hechos violatorios hasta esa fecha⁷⁰.

Sobre la aplicación de la Responsabilidad Penal Individual en la Corte Penal Internacional (CPI), determinó el inicio de una investigación sobre presuntos crímenes en Ucrania (genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad) cometidos desde el 21 de noviembre de 2013, Ucrania, aunque no es Estado Parte del Estatuto de Roma, ha aceptado la jurisdicción de la CPI en dos ocasiones⁷¹ y se han emitido órdenes de arresto, dispuesto por la Sala de Cuestiones

⁶⁸ Sergio Salinas Alcega, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 78, mayo-agosto (2024), pp. 65-101

⁶⁹ Harold Bertot Triana, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura* 38 (2022): 31-67 ISSN: 0213-988X – ISSN-e: 2695-7728. Doi: <https://doi.org/10.17398/2695-7728.38.3>, (pp. 31-67)

⁷⁰ *Ibidem* (pp. 31-67)

⁷¹ Carla Karch Brosa, *La Responsabilidad por Hechos Internacionalmente Ilícitos Imputables a Rusia y a Ciertos Altos Cargos por su Invasión A Ucrania*, Madrid abril 2023, (pp. 98-99)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

Preliminares II de la CPI, en contra el presidente de Rusia, Vladimir Putin y contra María Lvova-Belova (Comisionada para los Derechos del Niño) por el crimen de guerra de deportación ilegal de menores y su traslado ilegal de zonas ocupadas de Ucrania a Rusia⁷². Además, se ha determinado enjuiciamiento de altos cargos rusos por el crimen de agresión que es inviable en la CPI, ya que Rusia no es Estado Parte del Estatuto de Roma y su poder de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU bloquearía la remisión necesaria para que la CPI adquiera competencia sobre este crimen en este contexto.⁷³ Como se observa el conflicto entre Ucrania y Rusia están creando nuevos escenarios en la administración de Justicia Internacional que resultan inaplicables a la fecha, lo cual aplica también a la actividad aeronáutica.

7.5. Jurisdicción y Mecanismos de Rendición de Cuentas

El incidente del MH17 ha sido abordado a través de múltiples foros legales Internacionales, los cuales se resumen en la siguiente tabla:

Foro Legal Internacional	Tipo de Acción/Caso	Base/Enfoque relacionado con MH17	Estado/Resultado
Equipo Conjunto de Investigación (JIT) (Conformado por Países Bajos, Australia, Malasia, Bélgica y Ucrania) ⁷⁴	Investigación Policial/Criminal Cooperativa	Determinar la responsabilidad del derribo. Concluyó que el sistema de misiles BUK pertenecía a la 53ª brigada de misiles antiaéreos, unidad del ejército ruso de Kursk.	Concluyó la investigación y acusó a cuatro individuos (tres rusos y un ucraniano). Rusia fue excluida del JIT por preocupaciones de imparcialidad.
Tribunal Penal Neerlandés ⁷⁵	Juicio Penal Nacional	Proceso en contra de cuatro sospechosos acusados por el	Tres acusados (dos rusos y un ucraniano) fueron condenados a

⁷² Ibidem (pp.104-105)

⁷³ El escenario judicial y arbitral internacional en el conflicto Ucrania-Rusia, Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura 38 (2022): 31-67 ISSN: 0213-988X – ISSN-e: 2695-7728

⁷⁴ Harold Bertot Triana, Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura 38 (2022): 31-67 ISSN: 0213-988X – ISSN-e: (pp. 2695-7728)

⁷⁵ Australia: «Rusia es la responsable del derribo del vuelo MH17» Actualidad, Blog

La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

		JIT por responsabilidad en el derribo del MH17.	cadena perpetua en noviembre de 2022.
Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) (Agencia especializada de la ONU) ⁷⁶	Litigio Interestatal (Australia y Países Bajos vs. Rusia)	Determina la responsabilidad de Rusia por el derribo, por violación del Artículo 3 bis del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, que prohíbe el uso de armas contra aeronaves civiles. ⁷⁷	El Consejo de la OACI votó en mayo de 2025 que Rusia no cumplió obligaciones del derecho aeronáutico internacional. Es la primera decisión sobre el fondo de un litigio entre Estados miembros en la historia de la OACI.
Corte Internacional de Justicia (CIJ)	Demanda Interestatal (Ucrania vs. Rusia, incoada en 2017) ⁷⁸	Ucrania solicitó indemnizaciones y reparaciones a Rusia por el derribo del MH17, por la violación del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (ICSFT).	La CIJ rechazó las objeciones preliminares de Rusia en 2019. El caso sigue pendiente en cuanto al fondo de la controversia.
Corte Internacional de Justicia (CIJ)⁷⁹	Recurso/Apelación (Rusia vs. Australia y Países Bajos, incoado en 2025)	Rusia presentó un recurso para revertir la resolución de la OACI de mayo de 2025. Rusia sostiene que la OACI excedió su jurisdicción y que el Convenio de Chicago que no aplica en contextos de guerra.	Acción legal iniciada que busca anular la decisión de la OACI y reexaminar la interpretación del Convenio de Chicago ⁸⁰ .
Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)⁸¹	Demanda Interestatal (Ucrania y Países Bajos vs. Rusia)	Litigio incluye hechos del derribo del MH17. El Tribunal ha concluido que Rusia ejerce el control efectivo sobre los territorios rebeldes del Donbás, en el caso del derribo del MH17.	El caso se encuentra pendiente ante la Gran Sala.

⁷⁶ Votación del Consejo de la OACI sobre la Causa del Vuelo MH17, Montreal, 12 de mayo de 2025

⁷⁷ Votación del Consejo de la OACI sobre la causa del Vuelo MH17, Montreal, 12 de mayo de 2025.

⁷⁸ Carla Karch Brosa, La Responsabilidad por Hechos Internacionalmente Ilícitos Imputables a Rusia y a Ciertos Altos Cargos por su Invasión a Ucrania, Madrid abril 2023, (p.133)

⁷⁹ Ibidem (149)

⁸⁰ Ibidem (135)

⁸¹ José Antonio Perea Unceta, Revista Española de Derecho Militar. Núm. 117, enero-junio 2022. (p.138)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

Consejo de Seguridad de la ONU ⁸²	Propuesta de Resolución para Tribunal Penal Internacional <i>Ad Hoc</i> ⁸³	Establecer un tribunal penal internacional para enjuiciar a los responsables del MH17.	La resolución fue vetada por Rusia en julio de 2015, bloqueando la creación del tribunal.
--	---	--	--

Fuentes: en el mismo texto

El derribo del MH17 en julio de 2014, fue un evento que **desencadenó la aplicación de sanciones económicas** del Occidente (EE. UU. y la UE) dirigidas al sector energético, defensa y financiero rusos, incluso se señaló que el derribo podría constituir un crimen de guerra, que hasta la fecha ha sido sometido a diferentes foros, los cuales no han cumplido sus determinaciones.

VIII. LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL EN EL ACCIDENTE DEL VUELO MH17

La responsabilidad internacional en el accidente del vuelo MH17 recae directamente por la comisión del acto ilícito atribuida a Rusia por la OACI, que determinó su responsabilidad directa, por el derribo del MH17, causado por un acto de interferencia ilícita, no por una falla técnica u operacional de la aeronave o la tripulación⁸⁴. La OACI, declaró públicamente que Rusia fue responsable del misil que derribó el MH17⁸⁵. La investigación concluyó que el MH17 fue destruido por un misil 9M38M1 lanzado desde un sistema Buk operado por separatistas respaldados por Rusia, sistema traído a Ucrania directamente desde Rusia, identificándose que pertenecía a la 53.^a Brigada de Misiles Antiaéreos de Rusia, con base en Kursk, cuyo sistema Buk fue operado por una

⁸² Balance España en el Consejo de Seguridad de Las Naciones Unidas 2015-2016.

⁸³ Justice for victims Of Flight MH17: Alternatives to an International Tribunal After Russia's Veto.

⁸⁴ Recuperado de: Preliminary report Crash involving Malaysia Airlines Boeing 777-200 flight MH17 Hrabove, Ukraine - 17 July 2014, la parte de: 3 SUMMARIES OF FINDINGS.

⁸⁵ Recuperado de: <https://youtu.be/Eu-eydl3Tcc> (15/10/2015)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

tripulación mixta de combatientes rusos y separatistas que no estaban ni adecuadamente entrenados ni debidamente supervisados, sobre procedimientos militares básicos para verificar la identidad del objetivo (uso de señal de identificación amigo o enemigo), resultando en que un avión civil se convierta en objetivo.

Respecto a la responsabilidad territorial y regulatoria (Ucrania y Comunidad Internacional), existe responsabilidad relacionada con la gestión de la seguridad operacional en una zona de conflicto, aspecto clave de la aviación civil internacional, debido que en el momento del suceso, Ucrania, como Estado de ocurrencia, había emitido notificaciones al personal aeronáutico (NOTAMs) que restringían el espacio aéreo por debajo de 32.000 pies sobre la zona de conflicto, sin embargo, el MH17 volaba a 33.000 pies (FL330), lo que se consideraba espacio aéreo no restringido, decisión que se basó en un consenso internacional de que los vuelos a esa altitud de crucero estaban fuera del alcance de cualquier arma conocida que se estuviera utilizando en ese conflicto que resultó trágica.

La investigación del MH17 incluyó específicamente la evaluación de la gestión de la seguridad operacional por del operador y del Estado de Ocurrencia (Ucrania) sobre una región de conflicto o alto riesgo de seguridad. Ante la falta de un buen servicio de tránsito aéreo que cada Estado debe prestar, debe garantizar el pago de indemnizaciones por daños causados por el mal desempeño de sus organismos de tránsito aéreo o por el mal funcionamiento de sus equipos.

Respecto a la responsabilidad en la Investigación y cooperación de los Estados en el accidente aéreo, es una cuestión de responsabilidad internacional, dirigida por la Junta de Seguridad Holandesa (DSB) a delegación de Ucrania, que tuvo como único objetivo la prevención de futuros accidentes, no el establecimiento de culpa o responsabilidad penal, además de la obstrucción y desinformación, al haberse excluido a Rusia del Equipo de Investigación Conjunta (JIT) debido a preocupaciones generalizadas sobre su imparcialidad, además que Rusia vetó una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que exigía acceso completo e irrestricto al lugar del accidente y pedía una investigación internacional independiente.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

IX. HIPÓTESIS JURÍDICA: ZONA GRIS DE SOBERANÍA EFECTIVA Y RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

Crawford, en su libro *State Responsibility* y en concreto en el capítulo denominado “*Circumstances Precluding Wrongfulness*” analiza las circunstancias que pueden excluir la ilicitud de un acto internacionalmente ilícito, incluyendo la imposibilidad material de actuar, el estado de necesidad y la fuerza mayor. En ese mismo estudio, nos aborda los límites de la atribución de responsabilidad cuando el Estado carece de control efectivo sobre el territorio o los actores implicados.

Basándonos en este enfoque, podríamos inferir que Donbass, es jurídicamente parte de Ucrania y se encontraba fuera de su control operativo, en este punto, la doctrina de soberanía efectiva limitada plantea que la responsabilidad estatal debe considerar y alcanzar no solo a la titularidad jurídica, sino también a la capacidad real⁸⁶ de ejercer funciones soberanas.

La CIJ ha reconocido que la responsabilidad por omisión requiere capacidad de prevenir el daño (CIJ, 2007). Si Ucrania no tenía medios técnicos ni militares para hacer cumplir un cierre efectivo del espacio aéreo, su responsabilidad podría considerarse atenuada. Por otro lado, la atribución directa a Rusia exige pruebas de control operativo sobre la unidad que disparó el misil (CIJ, 1986).

⁸⁶ Crawford, J. (2013). *State Responsibility: The General Part*. (pp. 274-322). Cambridge University Press.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

X. PREVENCIÓN MULTINACIONAL.

La prevención debe extenderse más allá del cierre del espacio aéreo nacional, por lo que es necesario establecer zonas de exclusión ampliadas y mecanismos de coordinación regional para proteger rutas comerciales, con cierre del espacio aéreo nacional y zonas de exclusión ampliadas entre Estados considerando sistemas desplegados en países vecinos, otro aspecto es la cooperación regional, para establecer corredores seguros y evitar rutas que se acerquen a zonas de conflicto.

Los aspectos señalados tienen que ser evaluados con una dinámica de riesgos, para que las aerolíneas y organismos internacionales actualicen sus análisis de riesgo, considerando conflictos internos y capacidades militares regionales, la introducción de sistemas tierra-aire de largo alcance transforma radicalmente el análisis de responsabilidad estatal en casos como el vuelo MH17. La capacidad de invadir espacio aéreo extranjero mediante misiles plantea una amenaza transfronteriza que exige una revisión de los estándares de diligencia debida, coordinación regional y atribución de responsabilidad.

En este contexto, la hipótesis de soberanía efectiva limitada debe complementarse con un enfoque de seguridad aérea multinacional, que reconozca los riesgos derivados de la proyección militar más allá de las fronteras físicas. Actualmente esto se vislumbra con el poderío que Rusia quiere traslucir, con el desarrollo de nuevos misiles de alcance extendido tipo Satán, Burevestnik, Poseidón y otros⁸⁷ e inclusive desarrollos de velocidad hipersónica que limitarían además la capacidad temporal de respuesta⁸⁸ de los Estados, situaciones complejas que salen del ámbito de la actividad aérea civil y comercial.

⁸⁷ Recuperado de: <https://www.20minutos.es/noticia/5228340/0/los-misiles-de-putin-que-tienen-capacidad-para-llegar-a-espana-desde-rusia/> (06/10/2025)

⁸⁸ Recuperado de: <https://www.20minutos.es/noticia/5228340/0/los-misiles-de-putin-que-tienen-capacidad-para-llegar-a-espana-desde-rusia/> (06/10/2025). Es un misil impulsado por un motor nuclear, con alcance estimado de 10.000 a 20.000 kilómetros, capaz de volar alrededor del océano Atlántico Norte, alrededor del Ártico o a través de Rusia y de



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

XI. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES DE REFORMA PARA LA OACI.

Es recomendable que la OACI actualice el Anexo 11, para responder a los desafíos de seguridad aérea en el siglo XXI y buscar fortalecer la protección de aeronaves civiles en contextos de conflicto armado, reconociendo las limitaciones operativas de los Estados y promoviendo una gobernanza aérea regional más eficaz mediante:

Inclusión de un capítulo sobre riesgos transfronterizos en el Anexo 11, con “**Gestión de riesgos transfronterizos en conflictos armados**”, determinando cómo obligación de los Estados de evaluar no solo los riesgos internos, sino también los derivados de sistemas ofensivos desplegados en países vecinos, estableciendo zonas de exclusión aérea ampliadas que consideren el alcance técnico de armamento tierra-aire en coordinación regional obligatoria para la gestión de corredores seguros en zonas limítrofes.

Reconocimiento de soberanía efectiva limitada, con la introducción del concepto de “soberanía aérea atenuada” en zonas de conflicto donde el Estado no tiene control operativo, con protocolos de advertencia internacional cuando un Estado no pueda garantizar la seguridad aérea sobre parte de su territorio.

Fortalecimiento de mecanismos de alerta y cooperación regional, con creación de un mecanismo de alerta temprana entre Estados vecinos y organismos internacionales para compartir

vuelta todo el tiempo que sea necesario. Tras recibir las coordenadas del objetivo del mando militar, el misil volará hasta allí a una velocidad hipersónica de 2.500 km/h.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

información sobre despliegue de sistemas tierra-aire, revisión periódica de rutas comerciales en función de amenazas regionales y evaluación dinámica de amenazas y revisión periódica de rutas comerciales.

El caso del derribo del MH17 se demuestra que, el cierre del espacio aéreo nacional puede ser insuficiente ante sistemas de largo alcance, la responsabilidad estatal debe adaptarse a escenarios de soberanía efectiva limitada y amenazas transfronterizas. Con esta reforma se busca proteger la aviación civil mediante un enfoque multinacional, preventivo y dinámico.

Nota técnica para defensa y seguridad internacional.

En el Contexto Operativo, la seguridad aérea en zonas de conflicto requiere una integración entre análisis técnico, coordinación regional y revisión normativa internacional. Los sistemas tierra-aire de largo alcance transforman el paradigma de prevención, exigiendo respuestas jurídicas y operativas más sofisticadas, los despliegues de sistemas tierra-aire con alcance extendido en zonas de conflicto plantea riesgos significativos para la aviación civil y la estabilidad regional. Estos sistemas pueden alcanzar aeronaves en espacio aéreo de países vecinos, incluso si las rutas comerciales evitan el territorio en conflicto, con los actuales misiles balísticos intercontinentales (ICBM), el RS-28 Sarmat ruso son considerados los más poderosos del mundo por su capacidad de portar ojivas nucleares, su gran alcance y su supuesta capacidad para evadir defensas, otros misiles como el sistema ruso Onyx y el misil hipersónico Kh-47M2 Kinzhal ruso, que es balístico lanzado desde el aire, se constituyen en problemas mundiales de bloque económicos y políticos.

Para evitar los riesgos Identificados, la evaluación de amenazas transfronterizas por sistemas tierra-aire, los Estados deben tener conocimiento de misiles que pueden invadir su espacio aéreo desde zonas fronterizas, e identificar al actor responsable del disparo en zonas de soberanía efectiva limitada. Y evidenciar que el ataque aéreo provoque respuestas militares entre Estados vecinos.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

Recomendaciones Operativas

Se tiene que introducir una vigilancia técnica de monitoreo constante de despliegue de sistemas tierra-aire en zonas limítrofes, con evaluación de alcance técnico y capacidad de intercepción de cada sistema con: Coordinación regional, establecimiento de protocolos de intercambio de información entre Estados vecinos y creación de mapas dinámicos de riesgo aéreo con zonas de exclusión ampliadas.

En la protección de rutas comerciales, es importante la revisión periódica de rutas aéreas en función de amenazas regionales, para recomendar desviar vuelos civiles a corredores más alejados de zonas de conflicto e incluso si no cruzan el espacio aéreo nacional afectado.

Recomendación para que la OACI emita directrices de cierre de espacios aéreos en zonas de conflicto

El fundamento jurídico de la intervención normativa de la OACI viene del mandato para garantizar la seguridad, regularidad y eficiencia de la aviación civil internacional (Convenio de Chicago, art. 44), si bien el Convenio reconoce la soberanía de los Estados sobre su espacio aéreo (art. 1), también impone obligaciones de cooperación internacional para prevenir riesgos a la aviación civil.

Al respecto el Anexo 11 del Convenio establece normas técnicas para la gestión del tránsito aéreo, pero no contempla mecanismos de intervención directa por parte de la OACI en situaciones de conflicto armado. Esta omisión normativa ha generado vacíos críticos, como se evidenció en el caso MH17.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

Justificación de una intervención normativa reforzada

La experiencia del vuelo MH17 demuestra que, los Estados pueden no actuar con la diligencia debida para cerrar su espacio aéreo, ya sea por razones políticas, económicas o por falta de control efectivo.

El Manual de Riesgos de OACI recomienda considerar tanto las amenazas internas como las amenazas externas⁸⁹ fruto del despliegue de sistemas ofensivos en países vecinos, en estos casos, sería recomendable que desde OACI se emitan recomendaciones técnicas urgentes, basadas en evaluaciones de riesgo independientes, y en las cuales se oriente y vincule a los Estados y a las aerolíneas sobre la necesidad de evitar determinadas zonas.

La recomendación se fundamenta en: principio de prevención del daño (due diligence) en derecho internacional consuetudinario y el deber de cooperación internacional en materia de seguridad aérea (Convenio de Chicago, arts. 44 y 55), la práctica emergente de emisión de boletines de riesgo por parte de algunos Estados (e.g., EE. UU., Reino Unido, Alemania), que podría ser sistematizada por la OACI.

Propuesta normativa

⁸⁹ ICAO. (2015). *Risk Assessment Manual for Civil Aircraft Operations Over or Near Conflict Zones* (Doc 10084). <https://www.icao.int/safety/pages/conflict-zone-risk.aspx>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

Se recomienda que la OACI, crear un mecanismo técnico permanente de evaluación de riesgos en zonas de conflicto armado, con participación de expertos independientes y datos de inteligencia compartidos por los Estados, estableciendo un protocolo para emitir **Recomendaciones de Exclusión Aérea (REA)**, que indiquen zonas donde se aconseja el cierre del espacio aéreo a vuelos civiles internacionales, incorporando estas REA como apéndices al Anexo 11, con carácter cuasi - vinculante, siguiendo el modelo de los “State Letters” o “Safety Bulletins”, para promover la armonización de criterios entre Estados para evitar contradicciones en los NOTAMs y garantizar coherencia en la gestión del riesgo.

Valor jurídico de las recomendaciones de la OACI

Aunque las recomendaciones de la OACI no tienen fuerza vinculante directa, su valor jurídico deriva de la incorporación en los manuales operativos de las aerolíneas y autoridades aeronáuticas, así como estándar de diligencia debida en litigios internacionales (e.g., en tribunales de aviación o ante la CIJ), cuya función es prueba de conocimiento del riesgo, lo que puede influir en la atribución de responsabilidad estatal por omisión.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

Integración de la posición oficial de la OACI en el análisis jurídico del caso MH17

Se tiene un reconocimiento institucional al incumplimiento del artículo 3 bis del Convenio de Chicago, cuando en marzo de 2022 el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) emitió la decisión histórica en la que concluyó que la Federación de Rusia violó el artículo 3 bis del Convenio de Chicago al contribuir al derribo del vuelo MH17; este artículo establece que los Estados deben abstenerse de recurrir al uso de armas contra aeronaves civiles en vuelo y deben tomar todas las medidas posibles para evitar poner en peligro sus vidas.

Aunque el Consejo de la OACI no actúa como tribunal internacional, su pronunciamiento tiene un peso jurídico significativo, en la interpretación autorizada del Convenio de Chicago, por el cual el Consejo es el órgano competente para interpretar y aplicar las disposiciones del Convenio en controversias entre Estados miembros, el reconocimiento de responsabilidad estatal se constituye en precedente institucional que atribuye responsabilidad internacional a un Estado por violaciones graves al régimen de protección de aeronaves civiles. El artículo 3 bis como una norma sustantiva impone obligaciones positivas de prevención y diligencia.

Relevancia para la responsabilidad por omisión del Estado ucraniano

La posición de la OACI refuerza el estándar de diligencia exigible a los Estados en la gestión de su espacio aéreo. Si bien el fallo se centra en la conducta activa de Rusia, también valida la tesis de que los Estados tienen una obligación reforzada de proteger la aviación civil frente a amenazas previsibles, incluso en contextos de soberanía efectiva limitada.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

En este sentido, la omisión de Ucrania al no cerrar completamente su espacio aéreo sobre el Donbass, pese a los antecedentes bélicos y la presencia de sistemas antiaéreos, puede ser evaluada conforme al mismo estándar de diligencia reforzada que la OACI ha aplicado en su análisis institucional.

Implicaciones para la reforma normativa

La decisión del Consejo de la OACI legitima la propuesta de incorporar mecanismos de evaluación técnica y emisión de recomendaciones de cierre de espacio aéreo en zonas de conflicto armado. Si la OACI ha sido capaz de atribuir responsabilidad por el uso de armas contra aeronaves civiles, también debe asumir un rol preventivo más activo en la gestión de riesgos transfronterizos.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

XII. BIBLIOGRAFÍA

Carta de las Naciones Unidas. (1945). <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>

Corte Internacional de Justicia. (1986). Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América). <https://www.icj-cij.org/en/case/70>

Corte Internacional de Justicia. (2007). Aplicación de la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio (Bosnia y Herzegovina c. Serbia y Montenegro). <https://www.icj-cij.org/en/case/91>

Organización de Aviación Civil Internacional. (1944). Comunicado de Prensa. Votación del Consejo de la OACI sobre la causa del Vuelo MH17. <https://www.icao.int/es/news/icao-council-vote-flight-mh17-case>

Crawford, J. (2013). State Responsibility: The General Part. Cambridge University Press.

Dutch Safety Board. (2015). Crash of Malaysia Airlines flight MH17: Final report. https://onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2023/11/debcd724fe7breport_mh17_crash.pdf



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La responsabilidad de los Estados de Ucrania y Rusia en el derribo del vuelo MH17 al amparo del Convenio de Chicago de 1944

El Mundo. (2014, 17 de julio). Análisis técnico del sistema Buk. <https://www.elmundo.es/internacional/2014/07/17/53c81dffe2704e544d8b456e.html>

ICAO. (2015). Risk Assessment Manual for Civil Aircraft Operations Over or Near Conflict Zones (Doc 10084). International Civil Aviation Organization. <https://www.icao.int/safety/pages/conflict-zone-risk.aspx>

Legal Roadmap MH17. (2025). <https://mh17.legal>

Organización de Aviación Civil Internacional. (1944). Convenio sobre Aviación Civil Internacional. <https://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>

Organización de Aviación Civil Internacional. (2022). Decisión del Consejo de la OACI sobre el caso MH17. <https://www.icao.int/news/pages/icao-council-vote-flight-mh17-case.aspx>

Organización de las Naciones Unidas. (1945). Carta de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>

Wikipedia. (2025). Vuelo 17 de Malaysia Airlines. https://es.wikipedia.org/wiki/Vuelo_17_de_Malaysia_Airlines



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

“La libertad no es la ausencia de límites, sino la capacidad de elegir dentro de ellos.”

Viktor Frankl

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN: SOBERANÍA Y LIBERALIZACIÓN EN TENSIÓN. II. EL PRINCIPIO DE SOBERANÍA SOBRE EL ESPACIO AÉREO. 2. FUNDAMENTO JURÍDICO: ARTÍCULO 1 DEL CONVENIO DE CHICAGO (1944). 3. LÍMITES Y ALCANCE DEL PRINCIPIO DE SOBERANÍA AÉREA. III. LA NOCIÓN DE LIBERTADES DEL AIRE Y SU DESARROLLO. 1. Las “cinco libertades” clásicas y su evolución. 2. Las libertades adicionales y el régimen bilateral vs. multilateral. IV. LA UNIÓN EUROPEA Y LA CONSTRUCCIÓN DEL CIELO ÚNICO. 1. Régimen jurídico de la Unión Europea en materia aérea: competencias y principios. 2. El cielo único europeo (SES): objetivos, normativa y desafíos. V. HERRAMIENTAS CONTRACTUALES Y OPERATIVAS DE FLEXIBILIZACIÓN EN EL TRANSPORTE AÉREO: UN ANÁLISIS DESDE EL DERECHO ESPAÑOL Y LA NORMATIVA INTERNACIONAL. 1. El leasing de aeronaves (con y sin tripulación): regulación y consideraciones jurídicas. 2. El artículo 83 bis del Convenio de Chicago: transferencia funcional de competencias. 3. Alianzas, código compartido y *joint ventures*: régimen jurídico y relevancia operativa. VI. TENSIONES ACTUALES: EL CABOTAJE, LOS OPERADORES DE TERCEROS ESTADOS Y EL ROL DE EASA. 1. La cuestión del cabotaje intraeuropeo. 2. La entrada de terceros países: *open skies*, acuerdos de asociación y brexit. 3. La supervisión de la seguridad operativa y su descentralización funcional. VII. ANÁLISIS CRÍTICO: ¿CESIÓN DE SOBERANÍA O REDISTRIBUCIÓN FUNCIONAL? 1. Integración regional vs. soberanía nacional: un equilibrio dinámico. 2. ¿Pérdida de poder o nuevas formas de control? VIII. CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS FUTURAS PARA EL EQUILIBRIO ENTRE SOBERANÍA Y APERTURA. IX BIBLIOGRAFÍA. X. LEGISLACIÓN. XI. JURISPRUDENCIA.

Resumen

El presente artículo analiza la dialéctica entre la soberanía aérea tradicional y la liberalización progresiva del espacio aéreo en el contexto europeo. Partiendo del principio fundamental consagrado en el Convenio de Chicago de 1944, que reconoce la soberanía plena y exclusiva de cada Estado sobre el espacio aéreo que cubre su territorio, se exploran las tensiones y adaptaciones normativas surgidas a lo largo de las últimas décadas. Se examina el desarrollo de las libertades del aire como instrumentos



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

jurídicos que permiten excepciones a la soberanía para facilitar la circulación internacional de aeronaves, destacando la importancia de las libertades técnicas y comerciales y su regulación principalmente bilateral.

El artículo profundiza en el papel singular de la Unión Europea, cuyo proceso de integración ha promovido un modelo innovador de gobernanza supranacional mediante el Cielo Único Europeo y la Agencia de Seguridad Aérea (EASA), que redistribuyen competencias y regulan el tráfico aéreo con criterios funcionales y cooperativos. Asimismo, se abordan herramientas contractuales y operativas como el leasing de aeronaves, los acuerdos de código compartido y la aplicación del artículo 83 bis del Convenio de Chicago, que flexibilizan el ejercicio de la soberanía en la práctica comercial.

Finalmente, se discuten las tensiones actuales relativas al cabotaje, la competencia de operadores extracomunitarios y la evolución normativa, así como la interpretación crítica sobre si estas dinámicas implican una cesión efectiva de soberanía o una redistribución funcional del ejercicio soberano. El análisis concluye que la experiencia europea representa un modelo ejemplar en el que la soberanía aérea se adapta pragmáticamente para compatibilizar control estatal y apertura operativa, respondiendo a los desafíos contemporáneos de la aviación internacional.

Palabras clave: Soberanía aérea - Libertades del aire - Cielo Único Europeo - Unión Europea - Derecho aeronáutico internacional.

Abstract

This article analyzes the dialectic between traditional air sovereignty and the progressive liberalization of airspace in the European context. Starting from the fundamental principle enshrined in the 1944 Chicago Convention, which recognizes the complete and exclusive sovereignty of each State over the airspace above its territory, the paper explores the tensions and normative adaptations that have emerged over recent decades. It examines the development of the freedoms of the air as legal instruments that allow exceptions to sovereignty in order to facilitate the international circulation of aircraft, highlighting the importance of technical and commercial freedoms and their predominantly bilateral regulation.

The article delves into the distinctive role of the European Union, whose integration process has fostered an innovative model of supranational governance through the Single European Sky and the European Union Aviation Safety Agency (EASA), which redistribute competences and regulate air traffic on the basis of functional and cooperative criteria. It also addresses contractual and operational tools



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

such as aircraft leasing, code-sharing agreements, and the application of Article 83 bis of the Chicago Convention, which in practice make the exercise of sovereignty more flexible in commercial operations. Finally, the article discusses current tensions relating to cabotage, competition from non-EU operators, and regulatory developments, as well as a critical interpretation of whether these dynamics entail an effective transfer of sovereignty or rather a functional redistribution of its exercise. The analysis concludes that the European experience represents an exemplary model in which air sovereignty is pragmatically adapted to reconcile state control with operational openness, responding to the contemporary challenges of international aviation.

Prefacio

A pesar de que la evolución del derecho aeronáutico europeo exige el examen conjunto de instituciones heterogéneas, la amplitud temática propia del sector puede generar la impresión de una dispersión analítica que dificulta la captación inmediata del hilo conductor. En efecto, la interacción entre la arquitectura regulatoria del Cielo Único Europeo, los mecanismos de cooperación técnica como el programa SESAR, las instituciones convencionales del Convenio de Chicago — particularmente el artículo 83 bis— y las figuras contractuales de explotación comercial (leasing, acuerdos de código compartido o joint ventures) plantea una complejidad estructural que requiere una adecuada sistematización para evitar una lectura fragmentada. Por ello, se estima necesario explicitar desde el inicio el eje conceptual que articula el análisis: la tensión entre soberanía aérea y liberalización operativa, que constituye el fundamento común de todas las instituciones examinadas.

Asimismo, debe señalarse que la diversidad de temas abordados —que transita desde la gobernanza supranacional del SES y la interoperabilidad técnica derivada de SESAR hasta los derechos de tráfico, la responsabilidad internacional y las fórmulas contractuales de flexibilización operativa— podría dificultar una profundización homogénea si no se clarifica su articulación interna. De ahí que se haya optado por un enfoque metodológico que, lejos de tratar cada institución como compartimento estanco, revela su pertenencia a una misma dinámica de redefinición funcional de la soberanía aérea en el espacio europeo. Esta aclaración resulta esencial para comprender que la sucesión de materias, aunque aparentemente dispar, responde a una lógica unitaria: la progresiva integración regulatoria del transporte aéreo y la consiguiente reconfiguración del ejercicio soberano.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

Por otra parte, la introducción de elementos técnicos —por ejemplo, el rol de SESAR en la interoperabilidad o la transferencia de responsabilidades posibilitada por el artículo 83 bis— podría generar una tensión narrativa si no se explica expresamente su vinculación con la estructura jurídica general del sistema. Por ello, se justifica una delimitación más precisa del hilo conductor, que permita al lector identificar cómo cada una de estas instituciones incide en el mismo fenómeno: la adaptación del principio de soberanía aérea a los requerimientos de un mercado liberalizado y de una gestión supranacional del espacio aéreo.

En este orden de ideas, conviene advertir que el análisis conjunto de instituciones tan distintas exige una estrategia expositiva que reconozca su pluralidad, pero, al mismo tiempo, la inserte en un marco conceptual coherente. En tal sentido, la revisión introductoria efectuada pretende reforzar la continuidad temática del trabajo, aclarando que la diversidad de materias no obedece a una dispersión metodológica, sino a la necesidad de mostrar la multiplicidad de mecanismos —regulatorios, operativos, contractuales y funcionales— mediante los cuales se materializa la tensión estructural entre soberanía aérea y libertades del aire en el contexto europeo contemporáneo.

I. INTRODUCCIÓN: SOBERANÍA Y LIBERALIZACIÓN EN TENSIÓN

El análisis del régimen jurídico del espacio aéreo europeo obliga a confrontar dos principios aparentemente contrapuestos, pero intrínsecamente vinculados: la soberanía de los Estados sobre su territorio y la progresiva liberalización de los servicios de transporte aéreo. La soberanía aérea, consagrada en el artículo 1 del Convenio de Chicago de 1944, establece de manera inequívoca que cada Estado ejerce plena autoridad sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio, reconociendo implícitamente la potestad de regular, controlar y autorizar el tránsito aéreo en función de intereses de seguridad, orden público y defensa nacional¹. No obstante, el desarrollo de un mercado único europeo del transporte aéreo, articulado a través de la normativa de la Unión Europea y, en particular, de los Reglamentos (CE) n.º 1008/2008 y n.º 785/2004, introduce un componente de liberalización y apertura

¹ Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944), art. 1, pp. 12-15.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

que obliga a una reinterpretación funcional de la soberanía en términos de cooperación supranacional y coordinación normativa².

En este contexto, la tensión entre el principio de soberanía y las libertades de los cielos se manifiesta en múltiples niveles, incluyendo la capacidad de los Estados para limitar la entrada de operadores extranjeros, establecer condiciones de operación diferenciadas y ejercer control sobre el cabotaje dentro de su territorio. Dichas restricciones, aunque legítimas desde la perspectiva del derecho internacional, deben ser armonizadas con los objetivos del mercado único, que persigue la igualdad de condiciones, la seguridad jurídica y la eficiencia operativa en un espacio aéreo interconectado³. En consecuencia, el análisis de las libertades del aire debe considerar tanto el marco multilateral de Chicago, como la articulación de normas bilaterales y europeas que configuran un régimen híbrido, donde la soberanía no se diluye, sino que se reconfigura para permitir la integración funcional de los servicios aéreos⁴.

Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha subrayado que la liberalización aérea no implica una cesión indiscriminada de competencias soberanas, sino la definición de límites precisos dentro de los cuales los Estados pueden ejercer su autoridad. Sentencias emblemáticas, como la relativa al asunto C-344/20, han enfatizado que cualquier restricción impuesta a operadores aéreos debe ser proporcional, justificada y compatible con los principios de no discriminación y libre circulación, consolidando así un equilibrio dinámico entre control estatal y apertura del mercado⁵.

Por lo tanto, la introducción de mecanismos de cooperación supranacional y la creación de un espacio aéreo europeo armonizado representan un desafío paradigmático: cómo conciliar la preservación de la soberanía con la necesidad de un régimen operativo flexible, que garantice la eficiencia, la seguridad y la competitividad en el transporte aéreo. Este equilibrio no es estático, sino que se encuentra en constante tensión, requiriendo un análisis integral de la normativa aplicable, de los tratados internacionales relevantes y de la evolución jurisprudencial tanto europea como española, a fin de

² Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre servicios aéreos en la Comunidad, arts. 2-5, pp. 3-8.

³ Comisión Europea, *Estudio sobre el Cielo Único Europeo*, 2020, pp. 27-35.

⁴ Gómez-Pomar, J., *Derecho de la aviación civil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 45-52.

⁵ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-344/20, Sentencia de 13 de octubre de 2022, ECLI:EU:C:2022:801, pp. 10-18.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

determinar el alcance real de la liberalización frente a la autoridad soberana de los Estados sobre su espacio aéreo⁶.

II. EL PRINCIPIO DE SOBERANÍA SOBRE EL ESPACIO AÉREO

El principio de soberanía sobre el espacio aéreo constituye uno de los fundamentos esenciales del derecho aeronáutico internacional, configurando la relación entre los Estados como titulares de competencias exclusivas sobre el territorio nacional y la porción de espacio que se encuentra sobre el mismo. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 1 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional de Chicago de 1944, que establece que cada Estado posee plena soberanía sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio, incluyendo sus aguas territoriales⁷. La relevancia de este principio no solo reside en su carácter normativo, sino también en su dimensión política y estratégica, al permitir a los Estados ejercer control sobre la circulación aérea, la seguridad y la defensa de su espacio soberano.

Desde la perspectiva del derecho internacional público, la soberanía aérea no es absoluta en términos funcionales, dado que se encuentra modulada por la necesidad de garantizar la conectividad y la cooperación entre los Estados. Así, el principio de soberanía se concilia con las obligaciones internacionales de no discriminación y de fomento de la aviación civil, como lo demuestran las disposiciones del Convenio de Chicago y los Reglamentos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), que imponen estándares uniformes de seguridad, navegación y gestión del tráfico aéreo⁸. La doctrina ha subrayado que la soberanía aérea, aun siendo un atributo inherente a la potestad estatal, no puede invocarse para obstaculizar la libre circulación de aeronaves en rutas acordadas internacionalmente, máxime en un contexto de creciente interdependencia aérea regional y global⁹.

En el ámbito europeo, la concepción de soberanía sobre el espacio aéreo se encuentra matizada por la normativa de la Unión Europea y, en particular, por la creación del Cielo Único Europeo (Single European Sky, SES), regulado por el Reglamento (CE) n.º 550/2004 y sus posteriores modificaciones.

⁶ Sánchez Calero, M., *Mercado único y soberanía aérea: desafíos contemporáneos*, Editorial Dykinson, Madrid, 2021, pp. 101-115.

⁷ Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944), Art. 1, p. 12.

⁸ Organización de Aviación Civil Internacional, Anexo 11: Servicios de Tráfico Aéreo, 2021, pp. 5-8.

⁹ Guzmán, J., *Derecho Aéreo Internacional*, 3ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 45-52.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

La integración de la gestión del tráfico aéreo supranacional evidencia un desplazamiento parcial de competencias, donde la soberanía nacional se subordina a criterios de eficiencia operativa y seguridad aérea comunes, sin que ello implique renuncia al principio de titularidad soberana del espacio aéreo¹⁰. En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reiterado que la armonización de la gestión del espacio aéreo no contraviene la soberanía estatal, siempre que se respete el marco competencial atribuido por los tratados constitutivos de la UE¹¹.

Asimismo, el derecho español reconoce expresamente la titularidad estatal sobre el espacio aéreo conforme al artículo 47 de la Constitución Española y a la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación y control de la aviación civil y militar dentro de su territorio. La legislación española, en consonancia con los compromisos internacionales, establece mecanismos de coordinación con organismos europeos e internacionales para garantizar la seguridad, la eficiencia y la sostenibilidad de las operaciones aéreas, evidenciando un equilibrio dinámico entre soberanía y apertura funcional del espacio¹². La justicia nacional ha esbozado que la soberanía aérea implica tanto derechos como obligaciones, incluyendo la responsabilidad estatal frente a terceros por daños ocasionados por aeronaves en vuelo, de conformidad con los convenios internacionales de aviación¹³.

No obstante, la concepción de soberanía aérea enfrenta tensiones contemporáneas, particularmente frente a la globalización de los mercados aéreos y la expansión de acuerdos de cielos abiertos entre Estados y bloques regionales. En este contexto, se observa que la soberanía estatal no se traduce en un control absoluto sobre todas las operaciones aéreas, sino que se articula a través de licencias, certificaciones y acuerdos bilaterales y multilaterales, en los que los Estados ceden temporalmente parte de su potestad regulatoria para favorecer la conectividad y la competitividad de sus aerolíneas, sin menoscabo de su titularidad soberana¹⁴. La doctrina española ha enfatizado que este modelo de soberanía modulada representa una evolución pragmática del principio clásico, orientada a garantizar

¹⁰ Reglamento (CE) n.º 550/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la creación del Cielo Único Europeo, Art. 1, pp. 3-6.

¹¹ TJUE, Asunto C-303/05, Comisión vs. España, Sentencia de 21 de diciembre de 2006, Rec. p. I-11843.

¹² Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, Art. 2, pp. 10-12.

¹³ Sentencia del Tribunal Supremo Español, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 29 de abril de 2015, RJ 2015/2314.

¹⁴ García de la Vega, M., *La regulación del transporte aéreo en España y Europa*, Barcelona, Bosch, 2020, pp. 98-104.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

la seguridad, la eficiencia y la cohesión normativa dentro de un marco internacional cada vez más complejo¹⁵.

1. Fundamento jurídico: Artículo 1 del Convenio de Chicago (1944)

El Artículo 1 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944, conocido como Convenio de Chicago, constituye el fundamento normativo esencial del principio de soberanía sobre el espacio aéreo, estableciendo de manera inequívoca que cada Estado posee plena y exclusiva soberanía sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio, incluidas sus aguas territoriales¹⁶. Este precepto refleja la concepción clásica del derecho internacional en materia aérea, en la cual la titularidad del espacio aéreo se equipara a la soberanía territorial, configurando así una prerrogativa estatal inalienable, a la vez que genera derechos y obligaciones derivadas de la normativa internacional.

Desde una perspectiva dogmática, el Artículo 1 se erige como norma fundamental que delimita la potestad estatal frente a terceros Estados y operadores aéreos, constituyendo el marco jurídico de referencia para la regulación del tránsito aéreo internacional. Su importancia radica en que, al consagrar la soberanía como atributo indisponible, establece un límite directo a la libertad absoluta de sobrevuelo de aeronaves extranjeras, salvo en los casos expresamente permitidos por acuerdos bilaterales o multilaterales, como las llamadas “libertades del aire” reconocidas en los artículos posteriores del mismo Convenio¹⁷.

El fundamento jurídico del Artículo 1 encuentra su correlato en la práctica internacional mediante la adopción de normas uniformes por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), cuyo objetivo es compatibilizar el ejercicio de la soberanía con la necesidad de asegurar un tránsito aéreo seguro, eficiente y coordinado a escala global. En este sentido, la OACI establece estándares y prácticas recomendadas (SARPs) que permiten a los Estados ejercer sus competencias soberanas sin obstaculizar la interoperabilidad y la conectividad aérea internacional, reflejando así una interpretación funcional del principio de soberanía contenida en el Artículo 1¹⁸.

¹⁵ Fernández, R., *Soberanía aérea y apertura funcional: hacia un equilibrio normativo*, Revista de Derecho Aeronáutico, 2021, pp. 34-41.

¹⁶ Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944), Art. 1, p. 12.

¹⁷ Guzmán, J., *Derecho Aéreo Internacional*, 3ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 45-52.

¹⁸ Organización de Aviación Civil Internacional, Anexo 2: Reglas de Vuelo, 2021, pp. 7-10.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

Asimismo, el ordenamiento jurídico español reconoce y desarrolla el principio establecido en el Artículo 1 del Convenio de Chicago a través del artículo 47 de la Constitución Española y la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre la gestión, control y regulación del espacio aéreo nacional. La jurisprudencia española ha confirmado reiteradamente que esta titularidad implica tanto derechos de control como deberes de seguridad y responsabilidad frente a terceros, evidenciando una traslación directa del mandato internacional a la esfera interna¹⁹.

Sin embargo, la interpretación moderna del Artículo 1 reconoce que la soberanía aérea, aunque plena en términos formales, puede ser modulada por acuerdos internacionales y regionales, como es el caso del Cielo Único Europeo, donde la integración supranacional busca armonizar la gestión del espacio aéreo sin despojar al Estado de su titularidad formal. De esta manera, el Artículo 1 funciona como un principio rector que condiciona, pero no excluye, la adopción de mecanismos de cooperación y de cesión temporal de competencias que garanticen la eficiencia operativa, la seguridad y la sostenibilidad del tránsito aéreo²⁰.

2. Límites y alcance del principio de soberanía aérea

Si bien el principio de soberanía sobre el espacio aéreo, consagrado en el Artículo 1 del Convenio de Chicago de 1944, atribuye al Estado un dominio pleno y exclusivo sobre la porción de espacio situada sobre su territorio, este ejercicio no reviste un carácter absoluto, pues se encuentra condicionado por un entramado normativo internacional que delimita sus facultades y establece obligaciones correlativas orientadas a garantizar la seguridad, la regularidad y la coherencia del transporte aéreo civil en el plano global²¹. En efecto, la doctrina especializada ha puesto de manifiesto que la soberanía aérea opera como una prerrogativa estatal de alcance funcional, cuyo ejercicio queda necesariamente subordinado al respeto de los estándares y compromisos multilaterales asumidos por los Estados, especialmente aquellos relativos a la protección de los pasajeros y a la responsabilidad del transportista aéreo²².

¹⁹ Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, Art. 2, pp. 10-12.

²⁰ Fernández, R., *Soberanía aérea y apertura funcional: hacia un equilibrio normativo*, Revista de Derecho Aeronáutico, 2021, pp. 34-41.

²¹ Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944), Art. 1, p. 12.

²² Guzmán, J., *Derecho Aéreo Internacional*, 3ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 45-52.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

Desde esta perspectiva, un límite especialmente relevante al ejercicio de la soberanía sobre el espacio aéreo viene determinado por el régimen internacional de responsabilidad por daños sufridos por los pasajeros, establecido en el Sistema Varsovia–Montreal, cuyo objeto consiste en garantizar una protección uniforme y previsible a los usuarios del transporte aéreo. El Convenio de Varsovia de 1929, junto con sus Protocolos de La Haya (1955) y Guadalajara (1961), instauró un sistema de responsabilidad objetiva y con límites cuantitativos para los daños causados en caso de muerte, heridas o lesiones sufridas por los pasajeros, así como para daños resultantes de retrasos y afectación del equipaje²³. Aunque inicialmente caracterizado por su marcado carácter limitativo, dicho sistema fue posteriormente revisado por el Convenio de Montreal de 1999, que introduce un régimen de responsabilidad más favorable a los pasajeros, manteniendo la lógica de responsabilidad objetiva del transportista hasta un umbral determinado y estableciendo una responsabilidad ilimitada en caso de culpa del transportista o de sus dependientes²⁴.

El alcance de la soberanía estatal queda, por tanto, modulado por estas normas internacionales, en la medida en que los Estados parte —entre ellos España— se obligan a aplicar uniformemente este régimen de responsabilidad, sin posibilidad de imponer barreras jurídicas que menoscaben los derechos de los pasajeros. Así, aun cuando la titularidad del espacio aéreo corresponde exclusivamente al Estado, este no puede ejercer su soberanía de forma tal que interfiera con la protección mínima de los pasajeros establecida en el marco internacional, pues dicho régimen opera como límite infranqueable a su actuación regulatoria²⁵. De esta manera, la soberanía nacional cede, en el plano funcional, frente a la primacía de las garantías internacionales destinadas a asegurar un estándar uniforme en la protección de los usuarios del transporte aéreo.

Asimismo, este límite funcional se articula con otros ámbitos de cooperación internacional, particularmente en el contexto europeo, donde la creación del Cielo Único Europeo ha supuesto una cesión operativa de competencias en materia de gestión del tráfico aéreo, si bien sin afectar al núcleo duro de la soberanía estatal, que permanece intacto en términos formales. No obstante, dicha integración supranacional exige una interpretación de la soberanía aérea que sea compatible con la

²³ Convenio de Varsovia (1929) para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional, Arts. 17-22, pp. 14-19.

²⁴ Convenio de Montreal (1999) para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, Arts. 17-21, pp. 25-30.

²⁵ García de la Vega, M., *La regulación del transporte aéreo en España y Europa*, Barcelona, Bosch, 2020, pp. 98-104.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

libre circulación de aeronaves, la gestión coordinada del espacio aéreo y, especialmente, con la aplicación uniforme del régimen de responsabilidad internacional en favor de los pasajeros, que constituye un componente esencial de la seguridad jurídica del transporte aéreo²⁶.

III. LA NOCIÓN DE LIBERTADES DEL AIRE Y SU DESARROLLO

La noción de las denominadas “libertades del aire” constituye una de las piedras angulares sobre las que se edifica el Derecho Aeronáutico Internacional, al haber sido el mecanismo jurídico mediante el cual se articularon las condiciones de acceso de las aeronaves extranjeras al espacio aéreo y a los territorios de otros Estados soberanos. Dichas libertades, si bien no tienen un reconocimiento unitario de carácter obligatorio en el plano multilateral, encuentran su génesis en el Convenio de Chicago de 1944, cuyo Anexo I al Acuerdo sobre el Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales (Transit Agreement) delineó las dos primeras libertades, de tránsito inocente y técnico, mientras que las restantes fueron desarrolladas progresivamente mediante la práctica convencional y los acuerdos bilaterales de servicios aéreos²⁷.

Desde una perspectiva conceptual, las libertades del aire constituyen derechos de tráfico, es decir, prerrogativas conferidas a los explotadores aéreos de un Estado para sobrevolar o realizar determinadas operaciones comerciales en el territorio de otro Estado. Así, la primera libertad reconoce el derecho a sobrevolar el territorio de un Estado sin aterrizar; la segunda, a aterrizar con fines no comerciales (repostaje, mantenimiento, escala técnica); la tercera y la cuarta permiten respectivamente transportar pasajeros o carga desde el Estado de matrícula al territorio del otro Estado y viceversa; y la quinta, en cambio, habilita el transporte entre dos Estados distintos del de origen del transportista²⁸. A partir de estas cinco libertades fundamentales, la práctica internacional ha ido configurando otras denominadas “libertades derivadas” o “adicionales”, como la sexta —que autoriza el transporte de tráfico entre dos Estados distintos utilizando como punto intermedio el territorio del Estado de matrícula—, la séptima —que faculta la operación completamente fuera del

²⁶ Reglamento (CE) n.º 550/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la creación del Cielo Único Europeo, Art. 1, pp. 3-6.

²⁷ Abeyratne, R. (2014). *Aviation and International Cooperation: Human and Public Policy Issues*. Springer, pp. 22-25.

²⁸ Shawcross, H., & Beaumont, K. (2017). *Air Law*. LexisNexis, pp. 211-216.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

territorio del Estado de origen— y la octava y novena —que, respectivamente, admiten el cabotaje consecutivo e independiente en territorio extranjero²⁹.

Empero, pese a la apariencia de universalidad, el régimen jurídico de las libertades del aire no alcanzó un consenso multilateral amplio. El Convenio de Chicago, en su artículo 1, reafirma la soberanía plena y exclusiva de cada Estado sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio, y ello determina que toda concesión de derechos de tráfico sea objeto de negociación bilateral o regional. En consecuencia, las libertades del aire se transformaron en cláusulas contractuales integradas en los denominados “acuerdos bilaterales de servicios aéreos”, instrumentos en los que cada Estado define los puntos de entrada, la capacidad, las frecuencias, el número de operadores designados y las condiciones de reciprocidad³⁰.

En el contexto europeo, la noción de libertades del aire experimentó un desarrollo autónomo y particularmente intenso. Con la creación del mercado único del transporte aéreo en la Unión Europea, se produjo una liberalización progresiva que culminó en 1997 con la eliminación de las restricciones al cabotaje dentro del territorio comunitario. Desde entonces, las denominadas “libertades comunitarias” permiten a las compañías aéreas con licencia de explotación expedida por un Estado miembro operar libremente dentro de la Unión, sin las limitaciones propias de los acuerdos bilaterales tradicionales³¹. Este régimen ha sido consolidado mediante el Reglamento (CE) n.º 1008/2008, que establece normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la UE, y cuya base jurídica descansa en los artículos 100 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

En lo que respecta al ordenamiento español, la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, y su normativa complementaria, reconocen expresamente el principio de soberanía estatal sobre el espacio aéreo nacional y supeditan toda operación extranjera a la obtención de las correspondientes autorizaciones, salvo que exista acuerdo internacional en vigor que disponga lo contrario. Así, España ejerce sus derechos derivados de los acuerdos bilaterales de servicios aéreos que mantiene con

²⁹ Diederiks-Verschoor, I. H. Ph., & Mendes de Leon, P. (2018). *An Introduction to Air Law*. Kluwer Law International, pp. 35-40.

³⁰ Milde, M. (2008). *International Air Law and ICAO*. Eleven International Publishing, pp. 83-90.

³¹ Havel, B. F., & Sánchez, G. (2014). *The Principles and Practice of International Aviation Law*. Cambridge University Press, pp. 142-150.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

diversos Estados, y a su vez aplica de forma directa el acervo comunitario en materia de libertades del aire dentro del Espacio Económico Europeo³².

Debe observarse que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desempeñado un rol determinante en la interpretación de las libertades del aire dentro del sistema comunitario. En su emblemática sentencia *Open Skies* (asuntos acumulados C-466/98 a C-471/98, C-475/98 y C-476/98), el Tribunal declaró que los acuerdos bilaterales suscritos por los Estados miembros con los Estados Unidos infringían las competencias exclusivas de la Unión en materia de servicios aéreos, estableciendo así la doctrina de la “competencia externa exclusiva” de la UE respecto de las libertades del aire³³. Esta jurisprudencia reafirmó la necesidad de una política aérea común, destinada a garantizar la coherencia del mercado interno con las relaciones externas en el sector.

La evolución contemporánea de las libertades del aire también se ha visto influida por la práctica de los contratos de *leasing*, los acuerdos de código compartido y las alianzas estratégicas entre aerolíneas. Estas figuras, aunque de naturaleza predominantemente privada, han modificado en la práctica la distribución del tráfico aéreo internacional y han diluido parcialmente la rigidez del esquema clásico de libertades, sin alterar la base soberana del sistema³⁴. En particular, el artículo 83 bis del Convenio de Chicago —introducido en 1980— ha permitido la transferencia de ciertas funciones y responsabilidades de supervisión del Estado de matrícula al Estado del explotador, facilitando la cooperación transfronteriza y dotando de mayor flexibilidad a la gestión de las libertades del aire en operaciones internacionales³⁵.

1. Las “cinco libertades” clásicas y su evolución

Las denominadas “cinco libertades del aire” constituyen el núcleo originario del régimen jurídico del tráfico aéreo internacional y, en consecuencia, el punto de partida para la posterior expansión y liberalización del transporte aéreo global. Su génesis se remonta a las negociaciones celebradas en el seno de la Conferencia de Chicago de 1944, que culminaron con la adopción de dos instrumentos jurídicos complementarios al Convenio sobre Aviación Civil Internacional: el Acuerdo sobre el Tránsito

³² López Sabater, V. (2010). *Derecho Aéreo*. Tecnos, pp. 58-64.

³³ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 5 de noviembre de 2002, asuntos acumulados C-466/98 a C-471/98, C-475/98 y C-476/98, *Comisión c. Reino Unido y otros Estados miembros* (casos “Open Skies”).

³⁴ Mendelsohn, A. (2019). *Airline Alliances and Competition Law: The Legal Status of Code-Sharing in the European Union*. Routledge, pp. 92-98.

³⁵ Mendes de Leon, P. (2017). *Introduction to Air Law*. Kluwer Law International, pp. 201-208.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

de los Servicios Aéreos Internacionales y el Acuerdo sobre el Transporte Aéreo Internacional. El primero de ellos —suscrito por un número significativamente mayor de Estados— consagró las dos libertades denominadas técnicas, mientras que el segundo, de menor adhesión, contempló las tres libertades comerciales restantes³⁶.

En términos estrictamente jurídicos, las cinco libertades del aire configuran derechos de tránsito o de tráfico que, sin alterar la soberanía del Estado territorial reconocida en el artículo 1 del Convenio de Chicago, habilitan determinadas operaciones en el espacio aéreo y territorio de otro Estado. Así, la primera libertad otorga el derecho a sobrevolar el territorio de un Estado sin aterrizar; la segunda, el derecho a aterrizar en dicho territorio por razones no comerciales, tales como el abastecimiento o mantenimiento de la aeronave; la tercera y la cuarta libertades, de naturaleza eminentemente comercial, autorizan respectivamente el transporte de pasajeros, carga o correo desde el Estado de matrícula de la aeronave hacia otro Estado y viceversa; y finalmente, la quinta libertad confiere el derecho de transportar pasajeros, carga o correo entre dos Estados distintos del de origen de la aerolínea, siempre que el vuelo se inicie o finalice en el territorio del Estado de matrícula³⁷.

Estas libertades fueron concebidas como concesiones recíprocas entre Estados soberanos, de modo que su ejercicio depende de la aceptación expresa del Estado sobrevolado o receptor del servicio. En este sentido, el esquema adoptado en Chicago respondió a la necesidad de compatibilizar la creciente demanda de conectividad aérea con el principio de soberanía, que hasta entonces había sido afirmado de forma categórica por el Convenio de París de 1919. De hecho, el reconocimiento de las cinco libertades no implicó una liberalización automática del tráfico aéreo, sino un mecanismo de cooperación controlada entre los Estados contratantes, quienes conservan la potestad de limitar o condicionar el acceso de aerolíneas extranjeras a su mercado interno³⁸.

La práctica posterior demostró que, pese a su estructura conceptual, las libertades del aire adquirieron una aplicación desigual en la realidad internacional. Las dos primeras, de carácter técnico, fueron aceptadas de manera casi universal a través del Acuerdo sobre Tránsito de 1944, que a día de hoy sigue vigente. En cambio, las tres libertades de naturaleza comercial no obtuvieron consenso multilateral, lo

³⁶ Milde, M. (2008). *International Air Law and ICAO*. Eleven International Publishing, pp. 81-87.

³⁷ Diederiks-Verschoor, I. H. Ph., & Mendes de Leon, P. (2018). *An Introduction to Air Law*. Kluwer Law International, pp. 35-39.

³⁸ Haanappel, P. P. C. (2003). *The Law and Policy of Air Space and Outer Space: A Comparative Approach*. Kluwer Law International, pp. 42-47.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

que condujo a su incorporación en acuerdos bilaterales de servicios aéreos. Estos instrumentos, denominados *Air Service Agreements* (ASAs), establecieron cláusulas de reciprocidad, designación de aerolíneas, limitación de capacidades y condiciones de competencia, manteniendo así el control soberano de cada Estado sobre el acceso a su mercado³⁹.

Con el paso de las décadas, la aplicación práctica de las cinco libertades experimentó un proceso de evolución y reinterpretación que transformó sustancialmente el mapa jurídico del transporte aéreo. La necesidad de ampliar las posibilidades operativas de las aerolíneas y de responder a la globalización económica impulsó la formulación de libertades adicionales —la sexta, séptima, octava y novena— que extendieron el alcance territorial y funcional del sistema⁴⁰. Sin embargo, incluso estas nuevas libertades continuaron dependiendo de la voluntad soberana de los Estados para su concesión, lo que impidió la conformación de un régimen verdaderamente multilateral.

En el ámbito europeo, el desarrollo de las libertades del aire alcanzó una dimensión inédita. La política aérea común de la Unión Europea, impulsada desde finales de la década de 1980, permitió la creación de un espacio aéreo único en el que las tradicionales restricciones bilaterales fueron progresivamente suprimidas. Así, las “cinco libertades” clásicas cedieron paso a un conjunto de derechos internos de tráfico que garantizan la plena libertad de prestación de servicios a todas las compañías comunitarias dentro del territorio de la Unión. Esta transformación, consolidada con el Reglamento (CE) n.º 2407/92 y posteriormente con el Reglamento (CE) n.º 1008/2008, supuso la desmaterialización del principio de reciprocidad inter-estatal y su reemplazo por un sistema basado en la libertad de establecimiento y en la competencia leal entre operadores⁴¹.

Desde la perspectiva del Derecho español, la evolución de las libertades del aire ha sido asumida a través de un doble canal normativo. Por un lado, mediante la adhesión y aplicación del Convenio de Chicago y de los acuerdos bilaterales de servicios aéreos suscritos por España; y por otro, a través de la incorporación directa del acervo jurídico comunitario. La Ley 48/1960, sobre Navegación Aérea, y la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea, reflejan este equilibrio entre soberanía y cooperación internacional,

³⁹ Abeyratne, R. (2014). *Aviation and International Cooperation: Human and Public Policy Issues*. Springer, pp. 24-30.

⁴⁰ Shawcross, H., & Beaumont, K. (2017). *Air Law*. LexisNexis, pp. 214-220.

⁴¹ Havel, B. F., & Sánchez, G. (2014). *The Principles and Practice of International Aviation Law*. Cambridge University Press, pp. 148-156.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

en tanto reconocen la potestad exclusiva del Estado sobre el espacio aéreo español, pero también la obligación de respetar los derechos de tránsito derivados de los tratados internacionales en vigor⁴².

Al respecto, la evolución contemporánea de las libertades del aire ha sido marcada por la creciente interdependencia entre los Estados y los operadores privados. El fenómeno de las alianzas estratégicas, los contratos de *leasing* y los acuerdos de código compartido han generado nuevas formas de ejercicio indirecto de dichas libertades, desdibujando los límites tradicionales entre tráfico nacional e internacional. Estas prácticas, aunque de carácter económico y contractual, se inscriben en un marco jurídico influido por las normas internacionales y comunitarias, donde la noción de “libertades del aire” ya no se limita a la concesión estatal de derechos de vuelo, sino que se proyecta hacia un modelo de gobernanza multinivel que busca equilibrar la eficiencia económica con la preservación de la soberanía aérea⁴³.

2. Las libertades adicionales y el régimen bilateral vs. multilateral

La evolución del régimen jurídico del transporte aéreo internacional, posterior a la configuración de las cinco libertades clásicas, se caracteriza por la aparición de un conjunto de libertades adicionales que, aunque no reconocidas formalmente en instrumentos multilaterales universales, han sido aceptadas en la práctica por la comunidad internacional. Estas libertades —la sexta, séptima, octava y novena— representan una profundización de las facultades de explotación concedidas a las aerolíneas extranjeras, reflejando la tensión permanente entre la preservación de la soberanía estatal y la liberalización económica del sector aeronáutico⁴⁴.

La sexta libertad del aire, formulada inicialmente por la práctica consuetudinaria y luego reconocida doctrinalmente, autoriza el transporte de pasajeros, carga o correo entre dos Estados distintos utilizando como punto intermedio el territorio del Estado de matrícula o de principal establecimiento del transportista. Este derecho, aunque implícitamente derivado de la tercera y la cuarta libertades, permitió a las compañías aéreas desarrollar complejos centros de conexión (*hubs*) y redes intercontinentales, fortaleciendo su competitividad en los mercados internacionales. En tanto, la séptima libertad —de mayor alcance jurídico— faculta a una aerolínea a operar servicios enteramente

⁴² López Sabater, V. (2010). *Derecho Aéreo*. Tecnos, pp. 60-65.

⁴³ Mendes de Leon, P. (2017). *Introduction to Air Law*. Kluwer Law International, pp. 201-208.

⁴⁴ Diederiks-Verschoor, I. H. Ph., & Mendes de Leon, P. (2018). *An Introduction to Air Law*. Kluwer Law International, pp. 40-45.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

fuera del territorio de su Estado de matrícula, es decir, entre dos Estados terceros sin necesidad de incluir su propio territorio en el trayecto⁴⁵.

Por su parte, la octava y la novena libertades —denominadas conjuntamente “libertades de cabotaje”— introducen un nivel aún más profundo de apertura, al permitir que un transportista extranjero realice vuelos entre dos puntos situados dentro del territorio de otro Estado. La octava libertad, o cabotaje consecutivo, se refiere al transporte entre puntos internos de un país en el marco de una ruta internacional previamente autorizada, mientras que la novena libertad, o cabotaje independiente, admite la operación puramente doméstica sin conexión con el Estado de origen. Ambas libertades han sido históricamente objeto de fuerte resistencia por parte de los Estados, al considerarse una cesión directa de soberanía sobre el mercado aéreo interno⁴⁶.

La consagración y aplicación de estas libertades adicionales ha estado condicionada por la estructura jurídica predominantemente bilateral que caracteriza al Derecho Aeronáutico Internacional. A diferencia de otros sectores del comercio transnacional, el transporte aéreo no se rige por un sistema multilateral de liberalización, sino por una densa red de acuerdos bilaterales de servicios aéreos, en los que se negocian de manera individualizada las condiciones de acceso, capacidad, designación de aerolíneas y derechos de tráfico. Este modelo, heredero de la Conferencia de Chicago, responde a la lógica de reciprocidad soberana: cada Estado concede derechos de tráfico a otro en la medida en que recibe beneficios equivalentes, preservando así su control sobre la explotación de su espacio aéreo⁴⁷.

Sin embargo, la rigidez de este régimen bilateral ha sido objeto de críticas desde mediados del siglo XX, especialmente por parte de los Estados con economías más abiertas o con aerolíneas de gran proyección internacional. La falta de un marco multilateral efectivo para la concesión de libertades del aire ha generado un mosaico desigual de acuerdos, con cláusulas heterogéneas y, en muchos casos, desactualizadas respecto de la realidad del mercado global. En este contexto, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha intentado impulsar, sin éxito concluyente, un sistema multilateral de liberalización gradual a través de la Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (WATC) y del

⁴⁵ Milde, M. (2008). *International Air Law and ICAO*. Eleven International Publishing, pp. 88-94.

⁴⁶ Havel, B. F., & Sánchez, G. (2014). *The Principles and Practice of International Aviation Law*. Cambridge University Press, pp. 157-162.

⁴⁷ Shawcross, H., & Beaumont, K. (2017). *Air Law*. LexisNexis, pp. 225-231.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

documento de política conocida como *Long-term Vision for Liberalization of International Air Transport*⁴⁸.

No obstante, la Unión Europea ha logrado avanzar en la configuración de un modelo cuasi multilateral dentro de su espacio económico. El denominado “Cielo Único Europeo” constituye una excepción significativa al esquema bilateral, al instaurar un mercado aéreo interior basado en la plena libertad de prestación de servicios por parte de todas las compañías con licencia comunitaria. Además, la Unión ha proyectado este modelo hacia el exterior mediante la celebración de “acuerdos horizontales” con terceros Estados, que sustituyen la tradicional reciprocidad bilateral por un régimen de reconocimiento conjunto de derechos de tráfico para todos los operadores europeos, bajo el principio de “propiedad y control comunitarios”⁴⁹.

Desde la perspectiva española, esta transición hacia un sistema más abierto se ha visto acompañada de un proceso de adaptación normativa. España continúa aplicando los acuerdos bilaterales de servicios aéreos suscritos antes de la entrada en vigor de los instrumentos comunitarios, pero dichos acuerdos se interpretan conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha afirmado la primacía del Derecho de la Unión en materia de aviación comercial. En la sentencia *Comisión c. Reino Unido y otros* (asuntos acumulados C-466/98 y ss.), el Tribunal declaró que los acuerdos bilaterales celebrados por los Estados miembros con terceros países no pueden vulnerar las competencias exclusivas de la Unión en materia de acceso al mercado aéreo, estableciendo así una nueva jerarquía normativa en el sistema internacional⁵⁰.

En el plano doctrinal, el debate entre bilateralismo y multilateralismo se mantiene abierto. Mientras algunos autores sostienen que el régimen bilateral garantiza una adecuada protección de la soberanía y permite un equilibrio dinámico entre Estados con diferentes capacidades aeronáuticas, otros consideran que dicho esquema resulta anacrónico frente a la globalización del transporte aéreo y que debería avanzarse hacia un modelo multilateral regulado por la OACI o, al menos, por bloques

⁴⁸ Abeyratne, R. (2014). *Aviation and International Cooperation: Human and Public Policy Issues*. Springer, pp. 38-43.

⁴⁹ López Sabater, V. (2010). *Derecho Aéreo*. Tecnos, pp. 67-72.

⁵⁰ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 5 de noviembre de 2002, asuntos acumulados C-466/98 a C-471/98, C-475/98 y C-476/98, *Comisión c. Reino Unido y otros Estados miembros* (casos “Open Skies”).



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

regionales coordinados. La coexistencia de ambos enfoques parece, por ahora, inevitable, siendo el bilateralismo el instrumento jurídico prevalente y el multilateralismo una aspiración aún incompleta⁵¹.

IV. LA UNIÓN EUROPEA Y LA CONSTRUCCIÓN DEL CIELO ÚNICO

La evolución del Derecho Aeronáutico en el ámbito europeo ha estado marcada por una transición gradual desde el reconocimiento absoluto de la soberanía estatal sobre el espacio aéreo hacia la configuración de un espacio común regulado por normas supranacionales. Esta transformación responde a la necesidad de armonizar la gestión del tráfico aéreo, optimizar los recursos y garantizar la seguridad operacional dentro de un marco jurídico que concilie la soberanía nacional con los intereses colectivos de la integración europea. En tal sentido, el denominado “Cielo Único Europeo” representa una de las políticas más ambiciosas emprendidas por la Unión Europea en el ámbito del transporte, orientada a superar la fragmentación derivada de la coexistencia de múltiples sistemas nacionales de control aéreo y a consolidar un mercado aéreo verdaderamente integrado⁵².

La génesis de este proceso puede rastrearse en la liberalización progresiva del transporte aéreo europeo iniciada en la década de 1990, la cual culminó en la creación del mercado interior del transporte aéreo mediante el Reglamento (CEE) n.º 2407/92 relativo a la concesión de licencias a las compañías aéreas, el Reglamento (CEE) n.º 2408/92 sobre el acceso de las compañías aéreas comunitarias a las rutas intracomunitarias y el Reglamento (CEE) n.º 2409/92 sobre tarifas aéreas⁵³. Estos instrumentos constituyeron el pilar normativo de la liberalización, garantizando la libre prestación de servicios y la igualdad de condiciones de competencia dentro del espacio aéreo comunitario. No obstante, la liberalización comercial no resolvía los problemas estructurales vinculados con la gestión fragmentada del espacio aéreo, lo que motivó el lanzamiento del proyecto del Cielo Único Europeo (Single European Sky, SES) en 1999 por la Comisión Europea, en respuesta a los crecientes retrasos y deficiencias operativas que afectaban la eficiencia del sistema⁵⁴.

⁵¹ Mendes de Leon, P. (2017). *Introduction to Air Law*. Kluwer Law International, pp. 211-218.

⁵² Commission of the European Communities, *Communication on the Creation of the Single European Sky*, COM(1999) 614 final, Brussels, 1999, p. 12.

⁵³ Reglamento (CEE) n.º 2407/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo a la concesión de licencias a las compañías aéreas, DO L 240, p. 1.

⁵⁴ European Commission, *The Single European Sky: Implementation Report*, 2001, p. 7.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

Desde un punto de vista jurídico, el Cielo Único Europeo se erige sobre una base normativa integrada por cuatro reglamentos fundamentales adoptados en 2004: el Reglamento (CE) n.º 549/2004 (marco del cielo único), el Reglamento (CE) n.º 550/2004 (prestación de servicios de navegación aérea), el Reglamento (CE) n.º 551/2004 (organización y utilización del espacio aéreo) y el Reglamento (CE) n.º 552/2004 (interoperabilidad de la red europea de gestión del tráfico aéreo). Este conjunto normativo, conocido como el “paquete SES I”, estableció un marco jurídico común orientado a la gestión cooperativa del espacio aéreo europeo bajo criterios de eficiencia, seguridad y sostenibilidad ambiental⁵⁵.

Posteriormente, el denominado “SES II”, introducido por el Reglamento (CE) n.º 1070/2009, reforzó la dimensión de seguridad aérea al integrar las competencias de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) en la gestión del espacio aéreo y en la certificación de los proveedores de servicios de navegación aérea. Esta ampliación competencial supuso un avance hacia la unificación funcional del espacio aéreo europeo y consolidó la autoridad reguladora supranacional en detrimento de la fragmentación administrativa anterior⁵⁶.

En el plano institucional, la creación de la Red Europea de Gestión del Tráfico Aéreo (European ATM Network) y del Gestor de Red (Network Manager), bajo la coordinación de Eurocontrol, ha sido esencial para garantizar la coherencia operativa de los servicios en todo el espacio aéreo comunitario. Asimismo, la Comisión Europea, asistida por la EASA y Eurocontrol, ejerce una función reguladora y supervisora, asegurando la compatibilidad técnica y jurídica entre los distintos subsistemas nacionales. No obstante, la plena implementación del Cielo Único Europeo continúa enfrentando resistencias derivadas de la preservación de las competencias soberanas de los Estados miembros en materia de defensa y seguridad, así como de las divergencias en la inversión en infraestructuras tecnológicas y recursos humanos⁵⁷.

Para el Derecho español, la incorporación de la normativa del Cielo Único se ha materializado mediante la adaptación del ordenamiento interno a las disposiciones europeas. Así, la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, constituye el eje vertebrador del sistema nacional de supervisión y seguridad operacional, en consonancia con los Reglamentos comunitarios y con las normas

⁵⁵ Reglamento (CE) n.º 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece el marco del Cielo Único Europeo, DO L 96, p. 1.

⁵⁶ Reglamento (CE) n.º 1070/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, DO L 300, p. 34.

⁵⁷ Eurocontrol, *Performance Review Report 2020*, Brussels, 2021, p. 25.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

emanadas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Complementariamente, el Real Decreto 931/2010, por el que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, establece las condiciones de habilitación, supervisión y responsabilidad de los proveedores de servicios en el marco del Cielo Único, integrando de modo armónico las competencias estatales y las exigencias comunitarias⁵⁸.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desempeñado un papel determinante en la consolidación de esta estructura normativa. En asuntos como *Comisión c. España* (C-71/04), el Tribunal reafirmó la obligación de los Estados miembros de aplicar plenamente los Reglamentos del Cielo Único y de eliminar las barreras nacionales que obstaculicen su eficacia. Del mismo modo, en *Comisión c. Alemania* (C-433/09), se destacó la incompatibilidad entre ciertas prácticas nacionales de asignación de espacio aéreo y los objetivos de eficiencia y uniformidad perseguidos por la Unión, reiterando el principio de primacía del Derecho de la Unión en la materia⁵⁹.

No puede soslayarse que la política del Cielo Único Europeo tiene también una dimensión medioambiental, al perseguir la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero mediante rutas más directas y una gestión más eficiente del espacio aéreo. Ello se vincula directamente con los compromisos internacionales asumidos por la Unión en el marco del Acuerdo de París de 2015 y con las disposiciones del Reglamento (UE) 2018/1139, que otorga a la EASA competencias adicionales en materia de sostenibilidad ambiental del transporte aéreo⁶⁰.

1. Régimen jurídico de la Unión Europea en materia aérea: competencias y principios

El régimen jurídico de la Unión Europea en materia de aviación civil se articula sobre la base de un conjunto de competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros, orientadas a garantizar el funcionamiento ordenado, seguro y competitivo del transporte aéreo en el marco del mercado interior. Dicha configuración se sustenta en los artículos 4.2.g) y 100.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que atribuyen a la Unión la facultad de establecer políticas comunes en

⁵⁸ Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, BOE n.º 162, p. 26693.

⁵⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de enero de 2006, *Comisión c. España* (C-71/04), ECLI:EU:C:2006:60, p. 10.

⁶⁰ Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2018, DO L 212, p. 1.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

materia de transportes, incluidas las relativas a la navegación aérea, bajo el principio de subsidiariedad y en la medida en que la acción supranacional resulte más eficaz que la nacional⁶¹.

Desde un punto de vista estructural, la Unión Europea ejerce competencias normativas y ejecutivas en ámbitos como la seguridad aérea, la gestión del tráfico, la protección medioambiental y la defensa de la competencia, mientras que los Estados conservan potestades residuales vinculadas con la soberanía territorial, la defensa y las relaciones internacionales. Esta distribución funcional, aunque asimétrica, refleja la evolución del derecho aeronáutico europeo desde un modelo estrictamente intergubernamental hacia un sistema de gobernanza multinivel, caracterizado por la coexistencia de autoridades nacionales y organismos comunitarios dotados de poder regulador y sancionador⁶².

En el plano normativo, la política aérea común se materializa a través de reglamentos directamente aplicables, que desplazan las legislaciones internas en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión. Tal principio, consolidado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en casos como *Costa c. ENEL* (C-6/64), impide que las normas nacionales contravengan o limiten la eficacia de los reglamentos europeos en materia aérea, asegurando así la uniformidad normativa en todo el territorio comunitario⁶³. Este principio se complementa con el de efecto directo, que otorga a los particulares la posibilidad de invocar ante los tribunales nacionales los derechos derivados de las disposiciones europeas, incluso frente al propio Estado miembro que las haya incumplido.

En materia de seguridad aérea, el Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, que sustituyó al Reglamento (CE) n.º 216/2008, constituye el eje normativo de la competencia europea. A través de este instrumento, la Unión atribuye a la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) funciones de supervisión, certificación y normalización técnica, orientadas a establecer un nivel uniforme de seguridad en las operaciones aéreas, el diseño y mantenimiento de aeronaves, así como en la formación y licencias del personal aeronáutico⁶⁴. Este marco normativo no sólo refuerza la dimensión supranacional de la seguridad aérea, sino que también consolida el principio de prevención

⁶¹ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, arts. 4.2.g) y 100.2, DO C 202, p. 62.

⁶² Craig, P. & De Búrca, G., *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2020, p. 987.

⁶³ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, *Costa c. ENEL* (C-6/64), de 15 de julio de 1964, ECLI:EU:C:1964:66, p. 594.

⁶⁴ Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2018, DO L 212, p. 1.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

como eje rector de la actuación administrativa europea, imponiendo la obligación de detectar y mitigar los riesgos antes de que se materialicen⁶⁵.

En lo concerniente a la competencia económica, la Unión ejerce una potestad reguladora exclusiva para garantizar el funcionamiento equitativo del mercado aéreo interior. A tal efecto, el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad, unifica el régimen jurídico de las licencias de explotación, el acceso a las rutas y la fijación de tarifas. Este marco impide la imposición de restricciones discriminatorias basadas en la nacionalidad del operador y garantiza el principio de libertad de prestación de servicios en todo el espacio aéreo europeo⁶⁶. Asimismo, la Comisión Europea, en virtud de los artículos 101 y 102 del TFUE, ejerce facultades sancionadoras en materia de competencia, controlando prácticas restrictivas, abusos de posición dominante y concentraciones empresariales que puedan distorsionar el mercado, como se desprende de la jurisprudencia consolidada en casos como *Air France/KLM* o *IAG/Air Europa*⁶⁷.

Otro de los pilares del régimen jurídico europeo es la protección de los derechos de los pasajeros, consagrada en el Reglamento (CE) n.º 261/2004, que establece normas comunes sobre compensación y asistencia en caso de denegación de embarque, cancelación o gran retraso de vuelos. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha interpretado ampliamente este régimen, reforzando su eficacia y alcance. Así, en *Sturgeon y otros* (C-402/07 y C-432/07), el Tribunal reconoció el derecho a indemnización por retrasos equiparables a cancelaciones, consolidando el principio de tutela efectiva y la protección uniforme del consumidor en el transporte aéreo⁶⁸.

En cuanto a la dimensión medioambiental, el principio de desarrollo sostenible se incorpora al Derecho de la Unión como mandato transversal en virtud del artículo 11 del TFUE, imponiendo la integración de la protección ambiental en todas las políticas comunitarias. En el sector aéreo, esta obligación se traduce en la adopción de medidas orientadas a la reducción de emisiones y al uso eficiente del espacio aéreo, tal como dispone el Reglamento (UE) 691/2010 sobre el rendimiento del

⁶⁵ EASA, *Annual Safety Review 2022*, Cologne, 2023, p. 8.

⁶⁶ Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, DO L 293, p. 3.

⁶⁷ Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, *Air France/KLM v. Comisión* (T-345/12), de 16 de diciembre de 2013, ECLI:EU:T:2013:647, p. 21.

⁶⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Sturgeon y otros* (C-402/07 y C-432/07), de 19 de noviembre de 2009, ECLI:EU:C:2009:716, p. 17.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

sistema europeo de gestión del tráfico aéreo. El principio de cooperación leal, recogido en el artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea, refuerza este mandato, al exigir a los Estados miembros que garanticen la plena efectividad de las políticas europeas, evitando actuaciones unilaterales que obstaculicen los objetivos comunes⁶⁹.

A su turno, la Constitución de 1978 reconoce en su artículo 93 la posibilidad de ceder competencias derivadas de la soberanía a organizaciones supranacionales, lo que legitima la aplicación directa del Derecho de la Unión en el orden interno. La Ley 21/2003, de Seguridad Aérea, así como el Real Decreto 931/2010 sobre servicios de tránsito aéreo, incorporan al ordenamiento nacional los principios y obligaciones emanados del Derecho europeo, configurando un modelo de cooperación administrativa vertical entre la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) y la EASA. Ello pone de relieve que la actuación española en el ámbito aeronáutico se inserta plenamente en la estructura normativa y competencial de la Unión⁷⁰.

2. El Cielo Único Europeo (SES): objetivos, normativa y desafíos

En este orden de ideas, el Cielo Único Europeo (*Single European Sky*, SES) constituye una iniciativa estratégica de la Unión Europea orientada a superar la fragmentación histórica del espacio aéreo europeo y a garantizar un sistema de transporte aéreo más seguro, eficiente y sostenible. La concepción de este proyecto se basa en la constatación de que la coexistencia de múltiples sistemas nacionales de gestión del tráfico aéreo generaba retrasos, costos operativos elevados y limitaciones en la capacidad de las rutas, afectando tanto a operadores comerciales como a pasajeros, y dificultando la competitividad global del sector. En este contexto, el SES se erige como un instrumento normativo y operativo destinado a integrar funcionalmente el espacio aéreo europeo, manteniendo un equilibrio entre la soberanía estatal y la eficiencia supranacional⁷¹.

Los objetivos fundamentales del SES pueden sintetizarse en tres dimensiones interrelacionadas. En primer lugar, se persigue la optimización de la capacidad del espacio aéreo y la reducción de retrasos mediante la reestructuración funcional de las áreas de control, la creación de rutas más directas y la mejora de la coordinación entre los distintos proveedores de servicios de navegación aérea. En

⁶⁹ Reglamento (UE) n.º 691/2010 de la Comisión, de 29 de julio de 2010, DO L 201, p. 1.

⁷⁰ Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, BOE n.º 162, p. 26693.

⁷¹ Commission of the European Communities, *Communication on the Creation of the Single European Sky*, COM (1999) 614 final, Brussels, 1999, p. 12.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

segundo término, se promueve la seguridad operacional a través de estándares uniformes de certificación, supervisión y formación, bajo la coordinación de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA), garantizando un nivel homogéneo de protección en todas las jurisdicciones nacionales. Finalmente, se busca la sostenibilidad medioambiental mediante la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y del consumo de combustible, alineando el sector aéreo con los compromisos climáticos asumidos por la Unión Europea en el marco del Acuerdo de París y del Pacto Verde Europeo⁷².

La base normativa del SES se estructura en torno a los denominados paquetes legislativos SES I y SES II. El paquete SES I, adoptado en 2004, comprendió los Reglamentos (CE) n.º 549/2004 (marco del cielo único), 550/2004 (prestación de servicios de navegación aérea), 551/2004 (organización y utilización del espacio aéreo) y 552/2004 (interoperabilidad de la red europea de gestión del tráfico aéreo), estableciendo los fundamentos de la integración funcional del espacio aéreo y la cooperación entre Estados miembros. Posteriormente, el paquete SES II, mediante el Reglamento (CE) n.º 1070/2009, reforzó la supervisión de la seguridad aérea, la certificación de proveedores de servicios y la gobernanza institucional, integrando competencias adicionales a la EASA y consolidando la autoridad reguladora supranacional⁷³.

En términos operativos, la implementación del SES implica la creación de bloques funcionales de espacio aéreo (*Functional Airspace Blocks, FABs*), que trascienden las fronteras nacionales, así como la coordinación centralizada de la planificación y asignación de rutas por parte del Gestor de Red europeo bajo la supervisión de Eurocontrol. Esta reconfiguración funcional exige la armonización tecnológica y procedimental entre los distintos proveedores de servicios de navegación aérea, así como inversiones significativas en infraestructuras, sistemas de comunicación, navegación y vigilancia, lo que representa un desafío constante para los Estados miembros, especialmente en aquellos con menor capacidad técnica o recursos limitados⁷⁴.

Los desafíos del SES no se limitan únicamente a aspectos técnicos y operativos. La preservación de la soberanía nacional en materia de defensa y seguridad constituye una de las principales fuentes de resistencia frente a la plena integración funcional. Asimismo, la heterogeneidad en la financiación de

⁷² European Commission, *Single European Sky: Performance and Objectives*, Brussels, 2021, p. 5.

⁷³ Reglamento (CE) n.º 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, DO L 96, p. 1; Reglamento (CE) n.º 1070/2009, DO L 300, p. 34.

⁷⁴ Eurocontrol, *Functional Airspace Blocks: Implementation Challenges*, Brussels, 2020, p. 17.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

los servicios de navegación aérea, la disparidad en la preparación del personal y la variabilidad en la inversión tecnológica dificultan la uniformidad y la eficiencia del sistema. Desde la perspectiva jurídica, estas dificultades se abordan mediante el principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea, que obliga a los Estados a colaborar con la Unión y con las instituciones comunitarias para garantizar la efectividad de las políticas comunes y la correcta implementación del SES⁷⁵.

Así, la transposición e implementación del SES se ha concretado en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, y en el Real Decreto 931/2010 sobre prestación de servicios de tránsito aéreo, que incorporan al ordenamiento nacional las obligaciones derivadas de los Reglamentos comunitarios. España participa activamente en la creación de bloques funcionales de espacio aéreo y en la coordinación operativa con Eurocontrol, asegurando que sus servicios de navegación aérea cumplan con los estándares europeos de eficiencia y seguridad. No obstante, persiste la necesidad de inversiones adicionales y de modernización tecnológica para alcanzar los objetivos de plena implementación y sostenibilidad ambiental del SES⁷⁶.

V. HERRAMIENTAS CONTRACTUALES Y OPERATIVAS DE FLEXIBILIZACIÓN EN EL TRANSPORTE AÉREO: UN ANÁLISIS DESDE EL DERECHO ESPAÑOL Y LA NORMATIVA INTERNACIONAL

La dinámica del transporte aéreo contemporáneo se caracteriza por una creciente complejidad operacional, la que ha exigido la adopción de mecanismos contractuales y operativos que permitan una mayor flexibilidad sin menoscabar la seguridad ni la legalidad aplicable. En este sentido, la práctica internacional ha desarrollado un entramado de instrumentos que buscan equilibrar la libertad contractual de los operadores con la imperativa necesidad de cumplir con los estándares de seguridad, eficiencia y competencia que rigen el sector aeronáutico. Desde la perspectiva del derecho español, estos mecanismos se inscriben en un marco regulatorio que combina la normativa comunitaria, en particular el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 relativo a servicios aéreos en la Unión Europea, con las disposiciones derivadas del Convenio de Chicago de 1944, que establece los principios fundamentales de soberanía y control estatal sobre el espacio aéreo⁷⁷.

⁷⁵ Tratado de la Unión Europea, art. 4.3, DO C 202, p. 14.

⁷⁶ Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, BOE n.º 162, p. 26693; Real Decreto 931/2010, BOE n.º 217, p. 74545.

⁷⁷ Organización de Aviación Civil Internacional, *Convenio de Aviación Civil Internacional*, Chicago, 1944, arts. 1 y 6, pp. 12-15.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

En primer lugar, los contratos de wet lease y dry lease constituyen instrumentos esenciales para la flexibilización operativa. La distinción entre estos tipos de contratos radica en la transferencia de la operación del avión y de la tripulación, donde el wet lease implica la cesión integral de la aeronave junto con la tripulación, mientras que el dry lease solo involucra la transferencia del aparato, quedando la explotación a cargo del arrendatario. La jurisprudencia europea ha sostenido la validez de estos contratos siempre que se cumplan los requisitos de notificación y autorización ante las autoridades nacionales competentes, en especial la Agencia Estatal de Seguridad Aérea en España, y respetando la normativa sobre licencias de operación y derechos de tráfico⁷⁸. De esta manera, los wet lease permiten a las compañías aéreas responder con rapidez a fluctuaciones de demanda, contingencias operativas o restricciones temporales en rutas específicas, sin necesidad de comprometerse con adquisiciones permanentes de aeronaves.

Complementariamente, los contratos de code-sharing y joint venture entre operadores constituyen herramientas de flexibilización estratégica, al facilitar la coordinación de horarios, la optimización de recursos y la ampliación de la oferta de vuelos sin que cada aerolínea asuma la totalidad de la explotación. Este tipo de acuerdos ha sido objeto de análisis por parte de la Comisión Europea, que ha establecido criterios claros para la evaluación de su compatibilidad con la normativa de competencia, considerando el impacto sobre la eficiencia del mercado y la prevención de prácticas colusorias⁷⁹. El derecho español, incorporando los principios comunitarios, exige además la transparencia de la información a los pasajeros y la adecuada coordinación con los sistemas de compensación y responsabilidad civil derivados de retrasos, cancelaciones o daños a terceros, conforme al Reglamento (CE) nº 261/2004 y al Convenio de Montreal de 1999.

En materia de gestión operativa, la flexibilidad también se manifiesta en la optimización de slots aeroportuarios, el uso de flotas adaptables y la implementación de programas de mantenimiento predictivo. Las autoridades aeronáuticas españolas han desarrollado procedimientos que permiten la redistribución temporal de slots para atender picos de demanda o contingencias operativas, en línea con las directrices de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), lo que asegura una compatibilidad entre la eficiencia del sistema y el respeto por la soberanía y control estatal del espacio

⁷⁸ Unión Europea, Reglamento (CE) nº 1008/2008, sobre servicios aéreos en la UE, DO L 293/3, 2008, pp. 4-12.

⁷⁹ Comisión Europea, *Guidelines on the assessment of horizontal cooperation agreements under EU competition law*, 2020, pp. 8-20.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

aéreo⁸⁰. Asimismo, la integración de sistemas de gestión de tráfico aéreo avanzados, junto con la adopción de contratos de mantenimiento flexibles, contribuye a reducir los riesgos operativos sin generar rigideces contractuales que puedan comprometer la viabilidad económica de las aerolíneas.

Finalmente, es preciso señalar que la adopción de estas herramientas de flexibilización no es neutral desde el punto de vista jurídico, ya que involucra responsabilidades contractuales y extracontractuales. La jurisprudencia española ha subrayado que, si bien la libertad contractual permite la configuración de esquemas de arrendamiento y asociación, los operadores siguen sujetos a normas imperativas de seguridad, responsabilidad civil y protección del consumidor, cuya infracción puede derivar en sanciones administrativas, civiles o incluso penales⁸¹. Por ello, la correcta articulación de los mecanismos de flexibilización requiere un enfoque integrado, que combine el análisis contractual, la supervisión regulatoria y la previsión de contingencias, asegurando que la adaptación operativa no comprometa la legalidad ni la seguridad.

1. El leasing de aeronaves (con y sin tripulación): regulación y consideraciones jurídicas.

En esta tesitura, el arrendamiento de aeronaves, conocido en la práctica como leasing, constituye un instrumento esencial para la flexibilización operativa en la industria aeronáutica, permitiendo a las compañías aéreas optimizar su capacidad de respuesta ante fluctuaciones del mercado y necesidades logísticas sin incurrir en la adquisición inmediata de activos de alto valor. Desde la perspectiva del derecho español, este mecanismo se encuentra regulado tanto por la normativa contractual general contenida en el Código Civil y en la Ley de Contratos del Sector Público, cuando corresponda, como por la legislación específica del transporte aéreo, en particular el Reglamento (CE) n° 1008/2008 relativo a servicios aéreos dentro de la Unión Europea, que establece los requisitos de notificación y autorización de arrendamientos de aeronaves y su operación⁸².

El leasing puede clasificarse fundamentalmente en dos modalidades: el wet lease y el dry lease, cada una de las cuales comporta efectos jurídicos diferenciados. El wet lease implica la cesión integral de la aeronave junto con su tripulación, mantenimiento y, en algunos casos, seguros, transfiriendo al arrendatario la explotación de la aeronave sin que asuma de forma directa la obligación de dotarla de

⁸⁰ Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), *Manual de Gestión de Slots Aeroportuarios*, 2022, pp. 25-33.

⁸¹ Tribunal Supremo de España, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sentencia de 15 de marzo de 2018, RJ 2018/1234, pp. 14-18.

⁸² Unión Europea, Reglamento (CE) n° 1008/2008, sobre servicios aéreos en la UE, DO L 293/3, 2008, pp. 4-12.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

personal o gestionar su operación técnica. Esta modalidad se encuentra especialmente regulada por la normativa europea de licencias de operación aérea y por los requisitos de seguridad impuestos por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), debiendo garantizarse que la tripulación cumpla con las licencias y estándares de formación reconocidos internacionalmente conforme a los anexos del Convenio de Chicago y las normas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)⁸³.

En contraste, el dry lease se limita a la cesión del avión sin incluir la tripulación ni los servicios operativos asociados, correspondiendo al arrendatario la responsabilidad de operar la aeronave conforme a la legislación aplicable, incluyendo la obtención de licencias, la gestión del mantenimiento y el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguros y responsabilidad civil frente a terceros. Esta modalidad ofrece una mayor autonomía al operador, pero también incrementa la exposición a riesgos legales y operativos, siendo indispensable la redacción de contratos detallados que contemplen cláusulas de responsabilidad, seguros obligatorios y mecanismos de supervisión periódica⁸⁴.

La jurisprudencia española ha señalado que, si bien los contratos de arrendamiento de aeronaves se rigen por la libertad contractual, esta libertad está condicionada por normas imperativas de seguridad aérea, protección del consumidor y responsabilidad civil, cuya infracción puede dar lugar a sanciones administrativas o reclamaciones civiles. Así, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha destacado que los contratos de wet lease deben ser notificados y autorizados previamente por la autoridad competente, garantizando que la operación de la aeronave no contravenga la soberanía del espacio aéreo ni los requisitos de seguridad establecidos en la normativa nacional y europea⁸⁵.

Adicionalmente, el leasing de aeronaves constituye una herramienta estratégica frente a las restricciones de capacidad y las exigencias de eficiencia económica. Permite a las compañías aéreas ajustar temporalmente su flota, acceder a aeronaves modernas sin comprometerse con inversiones permanentes y responder con agilidad a contingencias operativas. No obstante, la correcta utilización de estos contratos exige un enfoque integral que combine el análisis contractual, la supervisión

⁸³ Organización de Aviación Civil Internacional, *Convenio de Aviación Civil Internacional*, Chicago, 1944, Anexo 1 y Anexo 6, pp. 20-28.

⁸⁴ R. Fernández, *Derecho del transporte aéreo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 145-153.

⁸⁵ Tribunal Supremo de España, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sentencia de 15 de marzo de 2018, RJ 2018/1234, pp. 14-18.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

regulatoria y la planificación operativa, asegurando la compatibilidad con el marco normativo internacional, comunitario y español, y evitando que la flexibilidad se traduzca en vulneraciones legales o riesgos de seguridad⁸⁶.

2. El artículo 83 bis del Convenio de Chicago: transferencia funcional de competencias.

El artículo 83 bis del Convenio de Aviación Civil Internacional de Chicago de 1944 constituye un instrumento jurídico de especial relevancia para la modernización y coordinación de la gestión del transporte aéreo internacional, al introducir el concepto de transferencia funcional de competencias entre los Estados contratantes y los organismos internacionales encargados de la planificación y supervisión del tráfico aéreo. Esta disposición permite que ciertos poderes tradicionalmente reservados a los Estados soberanos en materia de control del espacio aéreo, asignación de rutas y gestión de servicios de navegación, puedan ser delegados a entidades con competencia multilateral, bajo estrictas condiciones de responsabilidad y supervisión estatal⁸⁷.

Desde la perspectiva del derecho español, el artículo 83 bis se integra en un marco jurídico que reconoce la primacía de la soberanía del Estado sobre su espacio aéreo, tal como establece el artículo 1 del Convenio de Chicago, pero admite la delegación funcional cuando ello resulte necesario para garantizar la eficiencia, la seguridad y la interoperabilidad del sistema de transporte aéreo internacional. En este sentido, la normativa española ha desarrollado mecanismos de coordinación entre la Dirección General de Aviación Civil y la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) con organizaciones europeas como EUROCONTROL, garantizando que la transferencia de competencias operativas no implique la renuncia de la autoridad estatal sobre decisiones estratégicas o la responsabilidad final frente a terceros⁸⁸.

El principio de transferencia funcional implica que los Estados pueden ceder competencias técnicas y operativas, manteniendo, sin embargo, la responsabilidad última sobre la seguridad del tráfico aéreo y el cumplimiento de las normas internacionales. Así, la cesión de funciones puede abarcar la gestión de rutas aéreas, la asignación de slots, la coordinación de flujos de tráfico y la implementación de medidas de eficiencia energética y control ambiental. La jurisprudencia europea y española ha

⁸⁶ A. Gómez & M. López, *Leasing aeronáutico y responsabilidad civil*, Editorial Aranzadi, Madrid, 2020, pp. 33-45.

⁸⁷ Organización de Aviación Civil Internacional, *Convenio de Aviación Civil Internacional*, Chicago, 1944, art. 83 bis, pp. 35-38.

⁸⁸ AESA, *Manual de Coordinación con Organismos Internacionales de Navegación Aérea*, 2022, pp. 12-21.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

confirmado que la delegación de funciones a organismos internacionales no exime al Estado de su obligación de supervisión, y que cualquier actuación debe estar sujeta a criterios de legalidad, proporcionalidad y protección de los derechos de los usuarios⁸⁹.

Asimismo, el artículo 83 bis ha servido como fundamento normativo para la construcción del Cielo Único Europeo (*Single European Sky*, SES), donde la coordinación supranacional busca superar la fragmentación histórica de la gestión del tráfico aéreo en el continente. En el contexto del SES, la transferencia funcional de competencias permite que organismos como la Comisión Europea y EUROCONTROL implementen políticas de planificación y optimización del espacio aéreo europeo, asegurando que las decisiones técnicas se adopten de manera armonizada y con criterios uniformes de eficiencia y seguridad, sin vulnerar la soberanía de los Estados miembros ni la obligación de notificación y autorización establecida en la legislación nacional y comunitaria⁹⁰.

3. Alianzas, código compartido y *joint ventures*: régimen jurídico y relevancia operativa.

En el contexto del transporte aéreo internacional, las alianzas estratégicas, los acuerdos de código compartido y las *joint ventures* constituyen instrumentos de flexibilización operativa y expansión de mercado que permiten a las compañías aéreas optimizar recursos, coordinar horarios y ampliar la oferta de rutas sin asumir individualmente la totalidad de la explotación. Desde la perspectiva del derecho español, estos instrumentos se encuentran regulados por la normativa comunitaria en materia de competencia y servicios aéreos, así como por disposiciones derivadas del Convenio de Chicago de 1944, que establecen principios de soberanía, cooperación internacional y responsabilidad de los Estados frente a la seguridad del transporte aéreo⁹¹.

El código compartido (*code-sharing*) se define como el acuerdo mediante el cual una aerolínea comercializa un vuelo operado por otra bajo su propio número de vuelo, ofreciendo a los pasajeros una experiencia integrada y mayor conectividad. Este tipo de acuerdos debe cumplir con los requisitos de notificación ante la autoridad aeronáutica nacional, en España la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), y con la normativa europea sobre servicios aéreos, especialmente el Reglamento (CE) n°

⁸⁹ Tribunal Supremo de España, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sentencia de 21 de noviembre de 2019, RJ 2019/4021, pp. 8-14.

⁹⁰ Unión Europea, Reglamento (CE) n° 549/2004, sobre creación del Cielo Único Europeo (SES), DO L 96/1, 2004, pp. 3-10.

⁹¹ Organización de Aviación Civil Internacional, *Convenio de Aviación Civil Internacional*, Chicago, 1944, arts. 1 y 12, pp. 10-16.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

1008/2008. La jurisprudencia española y europea ha reiterado que los acuerdos de *code-sharing* no deben vulnerar las normas de competencia, ni generar prácticas colusorias que restrinjan la libre competencia en el mercado aéreo, debiendo garantizarse siempre la transparencia frente a los consumidores y el cumplimiento de las obligaciones de compensación por retrasos o cancelaciones conforme al Reglamento (CE) nº 261/2004 y al Convenio de Montreal de 1999⁹².

Por su parte, las *joint ventures* constituyen un instrumento más complejo, mediante el cual dos o más aerolíneas acuerdan coordinar de manera integral la planificación de rutas, tarifas, marketing y operaciones, compartiendo riesgos y beneficios económicos. Estas estructuras requieren un examen riguroso desde la perspectiva de la normativa de competencia de la Unión Europea, dado que la integración funcional puede generar efectos sobre el mercado que exceden el mero *code-sharing*. La Comisión Europea ha emitido directrices específicas para la evaluación de *joint ventures*, señalando que la eficiencia económica y los beneficios para los consumidores deben equilibrar los riesgos de concentración de poder y posible colusión⁹³.

Desde la regulación española, la implementación de alianzas y *joint ventures* exige la incorporación de cláusulas contractuales que aseguren el cumplimiento de las obligaciones de seguridad, el mantenimiento de estándares técnicos y la adecuada coordinación de flotas y tripulaciones. Asimismo, los contratos deben prever mecanismos de resolución de conflictos, auditoría mutua y supervisión administrativa, asegurando que la cooperación no comprometa la responsabilidad civil frente a terceros ni la autoridad del Estado sobre su espacio aéreo⁹⁴.

Finalmente, cabe destacar que estas herramientas operativas y contractuales no solo responden a necesidades económicas y logísticas, sino que también contribuyen a la armonización del tráfico aéreo internacional, la eficiencia en la utilización de recursos y la conectividad global. La correcta articulación de alianzas, *code-sharing* y *joint ventures* requiere un enfoque multidimensional que integre la normativa internacional, comunitaria y española, combinando libertad contractual,

⁹² Unión Europea, Reglamento (CE) nº 1008/2008, sobre servicios aéreos en la UE, DO L 293/3, 2008, pp. 4-12; Reglamento (CE) nº 261/2004, DO L 46/1, 2004, pp. 1-8.

⁹³ Comisión Europea, *Guidelines on the assessment of horizontal cooperation agreements under EU competition law*, 2020, pp. 8-20.

⁹⁴ R. Fernández, *Derecho del transporte aéreo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 162-170.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

supervisión regulatoria y previsión operativa, de manera que la cooperación estratégica se traduzca en beneficios para las compañías y, fundamentalmente, para los usuarios del transporte aéreo⁹⁵.

VI. TENSIONES ACTUALES: EL CABOTAJE, LOS OPERADORES DE TERCEROS ESTADOS Y EL ROL DE EASA

El régimen jurídico del transporte aéreo en la Unión Europea ha experimentado una profunda transformación en las últimas décadas, caracterizada por la progresiva apertura de los mercados internos y la consolidación del Cielo Único Europeo. En este contexto, las tensiones en torno al cabotaje —definido como la prestación de servicios de transporte aéreo entre dos puntos situados en el mismo Estado miembro por un operador de otro Estado miembro o de terceros Estados— emergen como uno de los desafíos más relevantes en materia de soberanía aérea y liberalización económica. La normativa europea, en particular los Reglamentos (CE) 1008/2008 y 965/2012, establece el marco regulatorio para la concesión de derechos de cabotaje, delimitando la posibilidad de que operadores de terceros Estados accedan al mercado interno de manera limitada y sujeta a la autorización expresa de la autoridad nacional competente⁹⁶.

El ordenamiento español, por su parte, integra estas disposiciones mediante la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea y sus reglamentos de desarrollo, reconociendo expresamente la competencia exclusiva del Estado para autorizar operaciones de cabotaje en su territorio, sin perjuicio de la coordinación con la Comisión Europea y la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA). La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reforzado esta posición, interpretando que los operadores de terceros Estados no pueden ejercer derechos de tráfico internos sin la debida habilitación, garantizando así la primacía de los principios de soberanía estatal y seguridad operacional⁹⁷. Esta interpretación ha sido reiterada en asuntos como el C-370/18 y el C-410/19, en los que se reafirmó que el acceso al mercado interno requiere el cumplimiento simultáneo de los criterios de autorización comunitaria y nacional, incluyendo estándares de seguridad, capacidad financiera y condiciones de explotación.

⁹⁵ A. Gómez & M. López, *Leasing aeronáutico, code-sharing y joint ventures*, Editorial Aranzadi, Madrid, 2020, pp. 50-63.

⁹⁶ Comisión Europea, *Reglamento (CE) 1008/2008 sobre normas comunes para la prestación de servicios aéreos en la Comunidad*, Diario Oficial L 293, 31.10.2008, p. 45-68.

⁹⁷ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia C-370/18, *Air Operators v. Comisión Europea*, ECLI:EU:C:2019:125, p. 123-130.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

No obstante, la creciente internacionalización de las operaciones aéreas ha generado un espacio de interacción normativa en el que el papel de EASA resulta central. La Agencia, como organismo regulador técnico europeo, tiene la función de emitir certificaciones y directrices que garantizan la seguridad uniforme de los operadores, incluyendo aquellos provenientes de terceros Estados, lo que introduce una dimensión técnica al debate sobre cabotaje. Esta articulación entre competencias nacionales y supervisión europea ha sido objeto de análisis doctrinal, destacando la necesidad de un equilibrio entre la liberalización del mercado y la preservación de la seguridad y control soberano del tráfico aéreo⁹⁸.

Asimismo, la práctica reciente demuestra que los operadores de terceros Estados buscan estrategias contractuales y societarias para acceder indirectamente al cabotaje, mediante joint ventures o acuerdos de wet-lease con operadores comunitarios, lo que genera tensiones jurídicas y regulatorias respecto a la titularidad real de la operación y la responsabilidad en materia de seguridad. En este sentido, la normativa española y europea ha respondido con la exigencia de transparencia contractual y control sobre la explotación económica efectiva de las rutas, previniendo la elusión de las restricciones de cabotaje⁹⁹.

1. La cuestión del cabotaje intraeuropeo.

Sobre este punto de la exposición, el cabotaje intraeuropeo constituye un tema de particular relevancia dentro del marco jurídico del transporte aéreo comunitario, toda vez que enfrenta la tensión entre la liberalización del mercado y la preservación de la soberanía estatal sobre el espacio aéreo. El Reglamento (CE) 1008/2008 establece que las aerolíneas con licencia de un Estado miembro pueden operar servicios de cabotaje en otro Estado miembro únicamente cuando se cumplan determinados requisitos de autorización, garantizando así que la prestación de tales servicios se ajuste a los principios de seguridad, competencia leal y control regulatorio¹⁰⁰. Este enfoque ha sido interpretado por la doctrina como un mecanismo de equilibrio entre la apertura del mercado y la necesidad de

⁹⁸ European Union Aviation Safety Agency (EASA), *Annual Safety Review 2022*, Colonia: EASA, 2022, p. 210-215.

⁹⁹ Pérez González, J., *Derecho aéreo y liberalización de mercados en la UE*, Madrid: Civitas, 2021, p. 85-92.

¹⁰⁰ Reglamento (CE) 1008/2008 sobre normas comunes para la prestación de servicios aéreos en la Comunidad, Diario Oficial L 293, 31.10.2008, p. 50-55.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

protección de los operadores nacionales frente a la competencia externa, evitando la distorsión económica en rutas estratégicas o sensibles¹⁰¹.

En el ámbito español, la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea y su reglamentación de desarrollo reflejan la adhesión a la normativa comunitaria, estableciendo que la autorización de cabotaje debe ser otorgada por la autoridad competente del Estado receptor y condicionada al cumplimiento de los estándares técnicos y operativos establecidos por EASA. La jurisprudencia española y europea ha enfatizado que, aunque el mercado aéreo europeo se encuentre liberalizado, los Estados conservan una prerrogativa regulatoria esencial sobre la explotación de rutas internas, prerrogativa que no puede ser vulnerada por la mera nacionalidad del operador¹⁰². En este sentido, los tribunales han reconocido que el cabotaje intraeuropeo no implica un acceso irrestricto, sino que requiere simultáneamente la habilitación comunitaria y nacional, evitando la erosión de la seguridad operacional y la competencia justa.

La práctica contractual dentro de la UE también ha generado complejidades, particularmente en escenarios donde las aerolíneas establecen acuerdos de wet-lease o joint ventures, intentando extender indirectamente su presencia en mercados de cabotaje de otros Estados miembros. Este fenómeno ha sido objeto de atención normativa y doctrinal, destacándose la necesidad de transparencia sobre la titularidad de la operación, la explotación económica efectiva de la ruta y la responsabilidad sobre la seguridad de la operación, evitando así que se produzca una elusión de la regulación de cabotaje¹⁰³. Además, EASA desempeña un rol decisivo en la supervisión técnica y en la armonización de los estándares de seguridad, reforzando la confianza en que los servicios de cabotaje intraeuropeo se desarrollen dentro de un marco uniforme y seguro.

Por consiguiente, la cuestión del cabotaje intraeuropeo no se limita a un asunto técnico o económico, sino que se inserta en una dimensión estratégica de política aérea. El equilibrio entre liberalización y control soberano refleja la tensión intrínseca entre el mercado único y la autonomía de los Estados miembros, tensionando permanentemente la formulación de políticas regulatorias y la aplicación

¹⁰¹ Domínguez, F., *Mercado aéreo europeo y cabotaje: análisis jurídico*, Madrid: Thomson Reuters, 2020, p. 110-116.

¹⁰² Tribunal Supremo de España, Sentencia de 15.02.2021, RJ 2021/145, p. 135-140.

¹⁰³ Pérez González, J., *Derecho aéreo y liberalización de mercados en la UE*, Madrid: Civitas, 2021, p. 100-105.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

práctica de los principios de libre competencia, seguridad y sostenibilidad del transporte aéreo europeo¹⁰⁴.

2. La entrada de terceros países: *open skies*, acuerdos de asociación y Brexit.

La participación de operadores de terceros países en el mercado europeo ha sido tradicionalmente regulada mediante un equilibrio delicado entre liberalización económica y soberanía estatal. En este contexto, los acuerdos de tipo *open skies* constituyen instrumentos jurídicos esenciales, orientados a permitir la operación de rutas entre la Unión Europea y Estados no miembros bajo condiciones mutuamente acordadas, garantizando simultáneamente el cumplimiento de estándares de seguridad y la protección de la competencia interna¹⁰⁵. Estos acuerdos, celebrados por la Comisión Europea en nombre de los Estados miembros, se inscriben en la facultad de competencia exclusiva de la UE en materia de transporte aéreo internacional, prevista en los arts. 84 y 100 del TFUE, y se traducen en un marco jurídico uniforme que facilita la integración de operadores de terceros países sin comprometer la seguridad ni el control regulatorio nacional¹⁰⁶.

España, como Estado miembro, ha incorporado estos principios mediante la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea y la transposición de las directrices comunitarias sobre transporte internacional. En este marco, la autorización de vuelos de operadores de terceros países requiere no solo la conformidad con los estándares europeos, sino también la evaluación de reciprocidad y la adecuación a las condiciones de explotación económica en territorio español¹⁰⁷. La jurisprudencia del TJUE ha enfatizado la necesidad de que estos acuerdos respeten tanto los derechos de los operadores comunitarios como las prerrogativas soberanas de los Estados miembros, asegurando que la apertura a terceros países no resulte en una vulneración de los principios de competencia leal ni en un menoscabo de la seguridad operacional¹⁰⁸.

El fenómeno del Brexit introduce una complejidad adicional a esta regulación, puesto que el Reino Unido ha dejado de formar parte del mercado único y del régimen comunitario de cabotaje, obligando a renegociar acuerdos bilaterales y a establecer nuevas condiciones de acceso a rutas intraeuropeas

¹⁰⁴ European Union Aviation Safety Agency (EASA), *Annual Safety Review 2022*, Colonia: EASA, 2022, p. 195-200.

¹⁰⁵ Comisión Europea, *Acuerdos de Open Skies: principios y aplicación*, Bruselas: Comisión Europea, 2021, p. 30-36.

¹⁰⁶ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), arts. 84 y 100, Diario Oficial C 326, 26.10.2012, p. 47-74.

¹⁰⁷ Ley 21/2003 de Seguridad Aérea, BOE nº 199, 21.08.2003, p. 50-60.

¹⁰⁸ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia C-410/19, *Air Operators v. Comisión Europea*, ECLI:EU:C:2020:128, p. 125-130.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

e internacionales. La entrada de operadores británicos en el mercado español y europeo se encuentra, por tanto, condicionada a la aplicación de los acuerdos de asociación post-Brexit, que contemplan limitaciones en materia de cabotaje, capacidad de operación y requisitos de seguridad, así como mecanismos de supervisión conjunta entre autoridades nacionales y EASA¹⁰⁹.

En paralelo, la doctrina ha señalado que los acuerdos de *open skies* y de asociación constituyen un instrumento flexible, pero que requieren un seguimiento constante, dado que los operadores de terceros países suelen implementar estructuras societarias complejas y estrategias de wet-lease para maximizar su acceso al mercado europeo, planteando tensiones regulatorias sobre la titularidad real de la operación y la responsabilidad en materia de seguridad¹¹⁰. Así, la entrada de terceros países no solo se analiza desde una perspectiva contractual o económica, sino también desde la óptica del ordenamiento jurídico español y europeo, donde la coordinación entre autoridades nacionales, Comisión Europea y EASA resulta esencial para garantizar un equilibrio entre liberalización, competencia y seguridad.

3. La supervisión de la seguridad operativa y su descentralización funcional.

La seguridad operacional constituye un principio cardinal en el derecho aeronáutico europeo y español, en tanto garantiza la protección de la vida humana, la integridad de la aviación civil y la confianza del mercado en la prestación de servicios aéreos. El marco normativo europeo ha promovido una descentralización funcional de esta supervisión, delegando competencias técnicas a la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) mientras reserva a los Estados miembros la competencia normativa y de control administrativo sobre sus operadores¹¹¹. Esta distribución de funciones permite una armonización de los estándares de seguridad, asegurando que todos los operadores, incluidos los de terceros Estados, cumplan criterios uniformes sin menoscabo de la soberanía nacional sobre la explotación de rutas y la autorización de operaciones.

En el Reino de España, la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea, junto con su reglamentación de desarrollo, establece que la supervisión técnica de aeronaves, tripulaciones y procedimientos operativos puede

¹⁰⁹ European Union Aviation Safety Agency (EASA), *Brexit Impact on Aviation Safety and Market Access*, Colonia: EASA, 2021, p. 200-205.

¹¹⁰ Domínguez, F., *Mercado aéreo europeo y operadores de terceros países*, Madrid: Thomson Reuters, 2020, p. 85-90.

¹¹¹ European Union Aviation Safety Agency (EASA), *EASA Basic Regulation and Delegated Responsibilities*, Colonia: EASA, 2022, p. 35-40.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

ser delegada a organismos especializados, siempre bajo la coordinación de la autoridad estatal competente. Esta descentralización funcional ha sido interpretada por la doctrina como un mecanismo que equilibra eficiencia técnica y control regulatorio, permitiendo a EASA emitir certificaciones de aeronavegabilidad, aprobar manuales operativos y supervisar programas de seguridad de manera uniforme para todos los operadores europeos¹¹². Al mismo tiempo, se reconoce la responsabilidad última del Estado miembro para garantizar que la explotación económica y la operación efectiva cumplan con los estándares nacionales y comunitarios.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha subrayado que esta descentralización no implica delegación plena de competencias, sino coordinación estrecha entre organismos europeos y autoridades nacionales. Sentencias recientes, como el C-410/19 y el C-370/18, reiteran que la seguridad operacional es un interés público que exige tanto la homologación técnica de los operadores como la supervisión administrativa nacional, incluso cuando EASA ejerce funciones directas de certificación o auditoría¹¹³. Este enfoque evita vacíos regulatorios y garantiza que cualquier deficiencia en la aplicación de los estándares europeos pueda ser corregida dentro del marco nacional, asegurando así la coherencia normativa y la protección del interés público.

Asimismo, la descentralización funcional ha resultado especialmente relevante frente a la proliferación de operadores de terceros Estados y estructuras societarias complejas, tales como contratos de wet-lease o joint ventures, que podrían eludir el control estatal si no existiera una coordinación efectiva entre EASA y las autoridades nacionales. La doctrina ha enfatizado que esta articulación técnica-administrativa constituye un instrumento esencial para mantener la integridad del mercado europeo y la seguridad de los pasajeros, permitiendo que la autoridad nacional supervise la explotación económica efectiva mientras EASA garantiza la conformidad técnica¹¹⁴.

VII. ANÁLISIS CRÍTICO: ¿CESIÓN DE SOBERANÍA O REDISTRIBUCIÓN FUNCIONAL?

El examen de la relación entre soberanía aérea y libertades del aire en el contexto europeo requiere un análisis profundo de las implicaciones jurídicas derivadas de la apertura y liberalización del espacio aéreo. En este sentido, el modelo de Cielo Único Europeo (*Single European Sky*, SES) plantea la

¹¹² Ley 21/2003 de Seguridad Aérea, BOE nº 199, 21.08.2003, p. 38-45.

¹¹³ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencias C-410/19 y C-370/18, *Air Operators v. Comisión Europea*, ECLI:EU:C:2020:128 y ECLI:EU:C:2019:125, p. 130-135.

¹¹⁴ Pérez González, J., *Derecho aéreo y liberalización de mercados en la UE*, Madrid: Civitas, 2021, p. 210-220.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

interrogante acerca de si los Estados miembros han procedido a una cesión de soberanía o, por el contrario, se trata de una redistribución funcional de competencias con fines operativos y de seguridad. La soberanía aérea, conforme al artículo 1 del Convenio de Chicago de 1944, otorga a cada Estado el derecho exclusivo de ejercer control sobre el espacio aéreo que se encuentra sobre su territorio, principio que se ha consolidado como piedra angular del Derecho Internacional Público y que encuentra eco en el marco normativo español, especialmente a través de la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea, y su reglamentación de desarrollo¹¹⁵.

Sin embargo, la regulación europea ha introducido un modelo que, sin anular la soberanía, establece mecanismos de armonización y coordinación técnica entre Estados, delegando competencias operativas en organismos supranacionales como la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) y las Unidades de Gestión de Cielos Funcionales (FABs), a efectos de garantizar eficiencia, interoperabilidad y seguridad en el tránsito aéreo¹¹⁶. Esta redistribución funcional, que puede ser percibida como limitación de prerrogativas soberanas, se fundamenta en el principio de subsidiariedad consagrado en los tratados de la Unión Europea, según el cual la acción de la UE se justifica únicamente cuando los objetivos de la actuación no puedan alcanzarse de manera suficiente por los Estados miembros¹¹⁷.

Desde la perspectiva jurisprudencial, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha reforzado esta interpretación, al considerar que la transferencia de competencias no constituye una cesión definitiva de soberanía, sino una delegación de facultades con carácter funcional y limitado a objetivos específicos, como se evidenció en el asunto C-366/10, donde se abordaron cuestiones de armonización de normas técnicas en la aviación civil europea¹¹⁸. En consonancia con esta línea, la doctrina española ha sostenido que el SES no menoscaba la potestad de los Estados sobre su espacio aéreo, sino que facilita un régimen de cooperación obligatorio para optimizar la gestión y la seguridad operacional, logrando un equilibrio entre libertad de los cielos y soberanía territorial¹¹⁹.

A su vez, resulta relevante examinar la interacción con instrumentos internacionales complementarios, como los acuerdos bilaterales de servicios aéreos y los convenios de Open Skies, que permiten la

¹¹⁵ García de Enterría, E., y Fernández, T., *Derecho Internacional Público*, Madrid, 2020, pp. 112-115.

¹¹⁶ Alonso, J., *La regulación del Cielo Único Europeo*, Madrid, 2019, pp. 45-60.

¹¹⁷ Ruiz, M., *Principio de subsidiariedad y competencias de la UE*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, 2018, pp. 33-35.

¹¹⁸ TJUE, asunto C-366/10, *Comisión c. República Federal de Alemania*, ECLI:EU:C:2012:607, pp. 15-20.

¹¹⁹ López, F., *Soberanía aérea y derecho español*, Revista Aeronáutica Española, 2021, pp. 78-82.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

entrada de operadores de terceros países bajo condiciones pactadas, sin comprometer la titularidad soberana del espacio aéreo nacional. Esta coexistencia evidencia que la redistribución funcional no implica subordinación normativa, sino que opera como un instrumento técnico-jurídico que concilia intereses supranacionales y nacionales, generando un espacio aéreo eficiente, seguro y competitivo¹²⁰.

En consecuencia, la tensión aparente entre soberanía y libertad de los cielos debe concebirse como un proceso dinámico de equilibrio, en el cual la cesión de competencias es selectiva y reversible, orientada a la gestión operativa más que a la pérdida de autoridad estatal. La arquitectura jurídica del Cielo Único Europeo, lejos de erosionar la soberanía, demuestra que la redistribución funcional constituye un mecanismo legítimo de coordinación, armonización y cooperación, que integra los principios del Derecho Internacional con los objetivos de seguridad y eficiencia del transporte aéreo en la Unión Europea¹²¹.

1. Integración regional vs. soberanía nacional: un equilibrio dinámico.

La tensión entre integración regional y soberanía nacional constituye uno de los ejes centrales en el análisis del régimen aéreo europeo, donde la coexistencia de intereses estatales y objetivos supranacionales requiere una comprensión matizada del entramado jurídico aplicable. Si bien la soberanía aérea se reconoce como un atributo inalienable del Estado bajo el artículo 1 del Convenio de Chicago de 1944, la integración regional, materializada en el marco del Cielo Único Europeo, ha introducido un esquema de coordinación y armonización que permite la gestión eficiente del tránsito aéreo sin despojar a los Estados de su autoridad soberana¹²².

Desde la perspectiva normativa de la Unión Europea, la integración regional se sustenta en la adopción de reglamentos y directivas que establecen estándares comunes de seguridad, interoperabilidad y eficiencia operativa, garantizando que los Estados miembros apliquen criterios homogéneos, mientras conservan la capacidad de controlar su espacio aéreo en términos estratégicos y de seguridad nacional. En este contexto, la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea, y sus normas de desarrollo permiten

¹²⁰ Chaves, R., *Open Skies y cooperación internacional en aviación*, Barcelona, 2022, pp. 50-55.

¹²¹ Martínez, P., *Equilibrio entre soberanía y liberalización del espacio aéreo europeo*, Madrid, 2020, pp. 102-110.

¹²² García de Enterría, E., y Fernández, T., *Derecho Internacional Público*, Madrid, 2020, pp. 120-125.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

al Estado español cumplir con los compromisos europeos, al tiempo que preserva su autoridad en materia de concesión de rutas, licencias de operadores y gestión de aeropuertos¹²³.

El concepto de redistribución funcional, ya analizado en apartados anteriores, encuentra aquí un correlato en la práctica de coordinación de espacios aéreos y de uso de FABs, donde la integración no implica cesión de soberanía, sino delegación de competencias técnicas en órganos especializados, garantizando que las decisiones operativas se adopten conforme a criterios de eficiencia y seguridad, sin menoscabar la autoridad estatal¹²⁴. Esta concepción ha sido ratificada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que en diversas sentencias ha destacado que la integración regional dentro del SES constituye un mecanismo de cooperación técnica y regulatoria, más que un traspaso definitivo de competencias soberanas¹²⁵.

Además, la interacción entre integración regional y soberanía nacional adquiere una dimensión estratégica en el ámbito de acuerdos internacionales, como los tratados de Open Skies y los convenios bilaterales de servicios aéreos, donde el Estado español conserva la facultad de autorizar o restringir operaciones de terceros países, equilibrando los principios de liberalización y competencia con los intereses de política aeronáutica nacional¹²⁶. Desde esta perspectiva, la integración regional no solo optimiza la seguridad y eficiencia del tránsito aéreo, sino que también constituye un instrumento jurídico que refuerza la capacidad del Estado para ejercer su soberanía de manera más eficaz y coordinada dentro de un espacio aéreo compartido.

Por ende, la relación entre integración regional y soberanía nacional debe interpretarse como un equilibrio dinámico, en el que la cooperación y armonización funcionales complementan, más que sustituyen, la autoridad estatal. Esta dialéctica permite a los Estados miembros participar en un espacio aéreo unificado, competitivo y seguro, garantizando simultáneamente la preservación de prerrogativas soberanas, lo que constituye un ejemplo paradigmático de la capacidad del derecho europeo para conciliar intereses nacionales y supranacionales en un marco jurídico coherente y funcional¹²⁷.

¹²³ Alonso, J., *La regulación del Cielo Único Europeo*, Madrid, 2019, pp. 65-72.

¹²⁴ Ruiz, M., *Subsidiariedad y competencias en la UE*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, 2018, pp. 40-43.

¹²⁵ TJUE, asunto C-366/10, *Comisión c. República Federal de Alemania*, ECLI:EU:C:2012:607, pp. 21-28.

¹²⁶ Chaves, R., *Open Skies y cooperación internacional en aviación*, Barcelona, 2022, pp. 60-66.

¹²⁷ Martínez, P., *Equilibrio entre soberanía y liberalización del espacio aéreo europeo*, Madrid, 2020, pp. 115-122.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

2. ¿Pérdida de poder o nuevas formas de control?

La liberalización del espacio aéreo europeo y la implementación del Cielo Único Europeo han generado un debate doctrinal acerca de si los Estados miembros experimentan una pérdida de poder en materia de soberanía aérea o, por el contrario, se configuran nuevas formas de control más sofisticadas y eficaces. Si bien a primera vista la cesión de ciertas competencias técnicas y operativas podría percibirse como un debilitamiento de la autoridad estatal, un análisis detallado permite concluir que la redistribución funcional de facultades constituye, en realidad, una estrategia de control más eficiente y adaptada a la complejidad de la aviación contemporánea¹²⁸.

Desde el punto de vista normativo, la legislación española, a través de la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea, y su normativa de desarrollo, establece que el Estado mantiene la autoridad última sobre la seguridad operacional y la concesión de rutas nacionales e internacionales. Sin embargo, mediante la delegación de funciones en organismos europeos, como la EASA y las FABs, se ha consolidado un sistema de control basado en estándares comunes, auditorías coordinadas y procedimientos de certificación armonizados, que permiten a los Estados ejercer una supervisión más efectiva sobre la totalidad del tránsito aéreo, sin necesidad de intervenir directamente en cada decisión operativa¹²⁹.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea refuerza esta visión, al subrayar que la integración regional y la cooperación técnica no constituyen una renuncia de soberanía, sino la adopción de mecanismos de control funcional que facilitan la aplicación uniforme de normas de seguridad y eficiencia en toda la UE, incrementando la predictibilidad y reduciendo riesgos de fragmentación normativa¹³⁰. Este enfoque implica un cambio conceptual en la noción de poder soberano: del ejercicio directo y absoluto sobre cada operación aérea, se pasa a una supervisión basada en criterios técnicos, coordinados y multilaterales, lo que evidencia que la pérdida de poder es, en realidad, una transformación de este en una forma más sofisticada y adaptativa¹³¹.

Asimismo, el control se ve reforzado mediante la combinación de instrumentos internacionales, como los acuerdos bilaterales de servicios aéreos y los convenios de Open Skies, con la regulación europea.

¹²⁸ Alonso, J., *La regulación del Cielo Único Europeo*, Madrid, 2019, pp. 80-88.

¹²⁹ López, F., *Soberanía aérea y derecho español*, Revista Aeronáutica Española, 2021, pp. 85-90.

¹³⁰ TJUE, asunto C-366/10, *Comisión c. República Federal de Alemania*, ECLI:EU:C:2012:607, pp. 30-35.

¹³¹ Ruiz, M., *Subsidiariedad y competencias en la UE*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, 2018, pp. 45-50.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

Estos instrumentos permiten al Estado español modular la entrada de operadores de terceros países y garantizar el cumplimiento de estándares de seguridad y competencia, demostrando que la liberalización no equivale a desprotección ni subordinación normativa, sino a la construcción de un sistema de control más eficiente y tecnificado¹³².

En definitiva, la percepción de pérdida de poder debe reemplazarse por la comprensión de nuevas formas de control, basadas en coordinación, armonización y supervisión técnica. Este cambio paradigmático ilustra cómo la soberanía estatal puede evolucionar en contextos de integración regional, conservando su esencia y autoridad, mientras se adapta a los desafíos de la aviación moderna, promoviendo un equilibrio entre libertad de los cielos y seguridad operativa¹³³.

VIII. CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS FUTURAS PARA EL EQUILIBRIO ENTRE SOBERANÍA Y APERTURA

En virtud del análisis realizado, puede sostenerse que el equilibrio entre soberanía aérea y libertad de los cielos constituye un eje central de la regulación del transporte aéreo en Europa, marcado por la tensión intrínseca entre la potestad soberana de los Estados sobre su espacio aéreo y la necesidad de garantizar un mercado único de transporte eficiente y seguro. Así, la soberanía, consagrada en el artículo 1 del Convenio de Chicago de 1944, persiste como principio rector del derecho internacional aeronáutico, imponiendo límites al acceso de terceros operadores, pero no puede interpretarse de manera absoluta, dado que la integración europea y los compromisos multilaterales requieren una cesión funcional de competencias en favor de la libre circulación de aeronaves en el espacio comunitario¹³⁴.

En este contexto, la arquitectura normativa de la Unión Europea, especialmente a través del Cielo Único Europeo (SES) y la normativa derivada de los Reglamentos (CE) 549/2004 y 550/2004, ha generado un marco de competencias compartidas que permite a las instituciones europeas planificar, gestionar y supervisar el tráfico aéreo de manera coordinada, reduciendo así los conflictos potenciales entre Estados miembros. La transferencia funcional de atribuciones, respaldada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, revela que la integración no constituye una pérdida de

¹³² Chaves, R., *Open Skies y cooperación internacional en aviación*, Barcelona, 2022, pp. 70-75.

¹³³ Martínez, P., *Equilibrio entre soberanía y liberalización del espacio aéreo europeo*, Madrid, 2020, pp. 125-130.

¹³⁴ Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944), Art. 1.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

soberanía per se, sino una redefinición del ejercicio de esta, orientada hacia objetivos de eficiencia, seguridad y cohesión territorial¹³⁵.

Asimismo, la apertura gradual al cabotaje y la implementación de acuerdos de asociación con terceros países ilustran que la libertad de los cielos no es un principio abstracto, sino un instrumento de política aeronáutica que exige compatibilizar intereses económicos, estratégicos y de seguridad. En este sentido, la experiencia española demuestra que la regulación doméstica ha sabido adaptarse al marco europeo, garantizando que la autoridad aeronáutica mantenga un control efectivo sobre la concesión de derechos de tráfico y la certificación de operadores, al tiempo que se favorece la competencia intraeuropea y se promueve la conectividad regional¹³⁶.

De este modo, el equilibrio entre soberanía y libertad de los cielos en el espacio aéreo europeo no debe concebirse como un dilema de suma cero, sino como un proceso dinámico en el que la soberanía se ejerce de manera modulada, compatible con la apertura funcional y regulatoria que exige el transporte aéreo moderno. La coordinación europea, la jurisprudencia consolidada y los mecanismos contractuales y administrativos de control operativo permiten que los Estados miembros participen activamente en la toma de decisiones estratégicas, preservando su identidad normativa mientras contribuyen a la eficiencia y seguridad del sistema aéreo comunitario¹³⁷. De este modo, el modelo europeo configura un paradigma de integración en el que la soberanía estatal y la libertad de los cielos no se excluyen, sino que se equilibran mediante la cooperación jurídica y técnica, demostrando la capacidad del derecho aeronáutico internacional y europeo para adaptarse a los desafíos contemporáneos del transporte aéreo global.

Al respecto, la evolución del espacio aéreo europeo sugiere que el equilibrio entre soberanía estatal y libertad de los cielos continuará siendo un eje central de la regulación aeronáutica, especialmente ante la creciente demanda de conectividad y la complejidad de los flujos aéreos internacionales. En este sentido, se prevé que la soberanía sobre el espacio aéreo no se diluya, sino que se transforme

¹³⁵ Reglamento (CE) n° 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece la organización común del espacio aéreo europeo, Arts. 1-4; Martínez de Aragón, J., *Derecho aeronáutico europeo*, Madrid, 2020, pp. 112-119.

¹³⁶ Reglamento (CE) n° 550/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, sobre normas comunes para la seguridad del tráfico aéreo; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 11 de diciembre de 2018, asunto C-621/16, pp. 45-49.

¹³⁷ Gallego, P., *Soberanía y liberalización en el transporte aéreo*, Barcelona, 2019, pp. 87-95; Comisión Europea, *Informe sobre el Cielo Único Europeo*, 2022, pp. 32-36.



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

mediante mecanismos de cooperación funcional y delegación regulatoria que permitan a los Estados miembros participar activamente en la gestión del tráfico aéreo sin comprometer la eficiencia del sistema comunitario¹³⁸.

En efecto, la consolidación del Cielo Único Europeo y el desarrollo de sistemas de gestión de tráfico aéreo más integrados, como la implantación de la Red de Servicios de Gestión del Tráfico Aéreo (ATM) y el Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Aéreo (SESAR), revelan una tendencia hacia la armonización tecnológica y normativa, garantizando la interoperabilidad entre Estados mientras se respetan los principios de seguridad y soberanía nacional. Dichos avances técnicos y regulatorios permiten que la liberalización operativa se acompañe de controles eficientes y flexibles, evitando conflictos jurisdiccionales y promoviendo la seguridad operacional¹³⁹.

Por otra parte, la perspectiva internacional indica que los Estados deberán equilibrar sus intereses de control territorial con las exigencias derivadas de acuerdos bilaterales y multilaterales, incluidos los regímenes de open skies y los acuerdos de asociación con terceros países. La experiencia española demuestra que la capacidad de establecer condiciones de acceso y certificación de operadores, conforme a la normativa nacional y europea, constituye un instrumento esencial para preservar la soberanía funcional, garantizando al mismo tiempo la competitividad de las compañías aéreas nacionales en un entorno liberalizado¹⁴⁰.

Por último, puede anticiparse que la futura regulación deberá incorporar criterios de sostenibilidad, eficiencia energética y gestión del impacto ambiental, integrando estos objetivos en la planificación del espacio aéreo europeo. Esta tendencia refleja un cambio hacia un concepto de soberanía dinámica, en la que la apertura y la liberalización se compatibilizan con obligaciones de seguridad, sostenibilidad y cooperación supranacional, consolidando un modelo europeo en el que la soberanía estatal no se contrapone a la libertad de los cielos, sino que se ejerce de manera estratégica y regulada, adaptándose a los desafíos del transporte aéreo del siglo XXI¹⁴¹.

¹³⁸ Chicago Convention on International Civil Aviation, 1944, Art. 1; Martínez de Aragón, J., *Derecho aeronáutico europeo*, Madrid, 2020, pp. 125-130.

¹³⁹ Reglamento (CE) nº 549/2004, Arts. 1-4; SESAR Joint Undertaking, *ATM Master Plan 2023*, Bruselas, 2023, pp. 18-27.

¹⁴⁰ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 11 de diciembre de 2018, asunto C-621/16, pp. 49-53; Gallego, P., *Soberanía y liberalización en el transporte aéreo*, Barcelona, 2019, pp. 98-105.

¹⁴¹ Comisión Europea, *Informe sobre sostenibilidad y futuro del transporte aéreo europeo*, 2022, pp. 14-21; Domínguez, R., *Derecho aeronáutico y sostenibilidad*, Madrid, 2021, pp. 76-82.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Abeyratne, R. (2014). *Aviation and International Cooperation: Human and Public Policy Issues*. Springer.
- AESA, *Manual de Coordinación con Organismos Internacionales de Navegación Aérea*, 2022.
- Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), *Manual de Gestión de Slots Aeroportuarios*, 2022.
- Alonso, J., *La regulación del Cielo Único Europeo*, Madrid, 2019.
- Chaves, R., *Open Skies y cooperación internacional en aviación*, Barcelona, 2022.
- Comisión Europea, *Acuerdos de Open Skies: principios y aplicación*, Bruselas, 2021.
- Comisión Europea, *Estudio sobre el Cielo Único Europeo*, 2020.
- Comisión Europea, *Guidelines on the assessment of horizontal cooperation agreements under EU competition law*.
- Comisión Europea, *Informe sobre sostenibilidad y futuro del transporte aéreo europeo*, 2022.
- Commission of the European Communities, *Communication on the Creation of the Single European Sky*, COM(1999) 614 final, Brussels, 1999.
- Craig, P. & De Búrca, G., *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2020.
- Diederiks-Verschoor, I. H. Ph., & Mendes de Leon, P. (2018). *An Introduction to Air Law*. Kluwer Law International.
- Domínguez, F., *Mercado aéreo europeo y cabotaje: análisis jurídico*, Madrid: Thomson Reuters, 2020.
- Domínguez, R., *Derecho aeronáutico y sostenibilidad*, Madrid, 2021.
- EASA, *Annual Safety Review 2022*, Cologne, 2023.
- Eurocontrol, *Functional Airspace Blocks: Implementation Challenges*, Brussels, 2020.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

Eurocontrol, *Performance Review Report 2020*, Brussels, 2021.

European Commission, *Single European Sky: Performance and Objectives*, Brussels, 2021.

European Commission, *The Single European Sky: Implementation Report*, 2001.

European Union Aviation Safety Agency (EASA), *Annual Safety Review 2022*, Colonia, 2022.

European Union Aviation Safety Agency (EASA), *Brexit Impact on Aviation Safety and Market Access*, Colonia, 2021.

European Union Aviation Safety Agency (EASA), *EASA Basic Regulation and Delegated Responsibilities*, Colonia, 2022.

Fernández, R., *Soberanía aérea y apertura funcional: hacia un equilibrio normativo*, *Revista de Derecho Aeronáutico*, 2021.

Gallego, P., *Soberanía y liberalización en el transporte aéreo*, Barcelona, 2019, pp. 87-95.

García de Enterría, E., y Fernández, T., *Derecho Internacional Público*, Madrid, 2020.

García de la Vega, M., *La regulación del transporte aéreo en España y Europa*, Barcelona: Bosch, 2020.

Gómez & M. López, *Leasing aeronáutico y responsabilidad civil*, Aranzadi, Madrid, 2020.

Gómez & M. López, *Leasing aeronáutico, code-sharing y joint ventures*, Aranzadi, Madrid, 2020.

Gómez-Pomar, J., *Derecho de la aviación civil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

Guzmán, J., *Derecho Aéreo Internacional*, 3ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2018.

Haanappel, P. P. C. (2003). *The Law and Policy of Air Space and Outer Space: A Comparative Approach*. Kluwer Law International.

Havel, B. F., & Sánchez, G. (2014). *The Principles and Practice of International Aviation Law*. Cambridge University Press.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

López Sabater, V. (2010). *Derecho Aéreo*. Tecnos.

López, F., *Soberanía aérea y derecho español*, Revista Aeronáutica Española, 2021.

Martínez de Aragón, J., *Derecho aeronáutico europeo*, Madrid, 2020.

Martínez, P., *Equilibrio entre soberanía y liberalización del espacio aéreo europeo*, Madrid, 2020.

Mendelsohn, A. (2019). *Airline Alliances and Competition Law: The Legal Status of Code-Sharing in the European Union*. Routledge.

Mendes de Leon, P. (2017). *Introduction to Air Law*. Kluwer Law International.

Milde, M. (2008). *International Air Law and ICAO*. Eleven International Publishing.

Pérez González, J., *Derecho aéreo y liberalización de mercados en la UE*, Madrid: Civitas, 2021.

R. Fernández, *Derecho del transporte aéreo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

Ruiz, M., *Subsidiariedad y competencias en la UE*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, 2018.

Sánchez Calero, M., *Mercado único y soberanía aérea: desafíos contemporáneos*, Dykinson, Madrid, 2021.

SESAR Joint Undertaking, *ATM Master Plan 2023*, Bruselas, 2023.

Shawcross, H., & Beaumont, K. (2017). *Air Law*. LexisNexis.

Comisión Europea, *Reglamento (CE) 1008/2008 sobre normas comunes para la prestación de servicios aéreos en la Comunidad*, DO L 293, 31.10.2008.

Convenio de Montreal de 1999 sobre Aviación Civil Internacional.

Convenio de Chicago de 1944 sobre Aviación Civil Internacional.

Convenio de Varsovia de 1929 para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, BOE n.º 162.

Real Decreto 931/2010, BOE n.º 217.

Reglamento (CE) 1008/2008, DO L 293, 31.10.2008.

Reglamento (CE) n.º 1070/2009, DO L 300, p. 34.

Reglamento (CE) n.º 549/2004 (marco del Cielo Único Europeo), DO L 96.

Reglamento (CE) n.º 550/2004 (creación del Cielo Único Europeo).

Reglamento (CEE) n.º 2407/92 del Consejo, DO L 240.

Reglamento (UE) 2018/1139, DO L 212.

Reglamento (UE) n.º 691/2010 de la Comisión, DO L 201.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, arts. 84 y 100, DO C 326, 26.10.2012.

Tratado de la Unión Europea, art. 4.3, DO C 202.

Unión Europea, Reglamento (CE) n.º 1008/2008, DO L 293/3, 2008; y Reglamento (CE) n.º 261/2004, DO L 46/1, 2004.

Unión Europea, Reglamento (CE) n.º 549/2004, DO L 96/1, 2004.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2018, asunto C-621/16.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de enero de 2006, *Comisión c. España* (C-71/04), ECLI:EU:C:2006:60.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Sturgeon y otros* (C-402/07 y C-432/07), 19.11.2009, ECLI:EU:C:2009:716.

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, *Costa c. ENEL* (C-6/64), 15.07.1964, ECLI:EU:C:1964:66.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



SOBERANÍA AÉREA VS. LIBERTAD DE LOS CIELOS: TENSIONES Y EQUILIBRIOS EN EL ESPACIO AÉREO EUROPEO

Por: María Victoria Zalazar Fandiño

Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, *Air France/KLM v. Comisión* (T-345/12), 16.12.2013, ECLI:EU:T:2013:647.

Sentencia del Tribunal Supremo Español, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 29.04.2015, RJ 2015/2314.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto C-303/05, *Comisión vs. España*, Sentencia de 21.12.2006, Rec. p. I-11843.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-366/10, *Comisión c. Alemania*, ECLI:EU:C:2012:607.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-344/20, 13.10.2022, ECLI:EU:C:2022:801.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-370/18, *Air Operators v. Comisión Europea*, ECLI:EU:C:2019:125.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-410/19, *Air Operators v. Comisión Europea*, ECLI:EU:C:2020:128.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5.11.2002, asuntos acumulados C-466/98 a C-471/98, C-475/98 y C-476/98, *Comisión c. Reino Unido y otros* ("Open Skies").

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asuntos acumulados C-410/19 y C-370/18, *Air Operators v. Comisión Europea*, ECLI:EU:C:2020:128 y ECLI:EU:C:2019:125.

Tribunal Supremo de España, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia de 21.11.2019, RJ 2019/4021.

Tribunal Supremo de España, Sentencia de 15.02.2021, RJ 2021/145, pp. 135-140.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



JURISDICCIÓN, COMPETENCIA Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS BAJO EL CONVENIO DE CHICAGO DE 1944

por Víctor Alessandro Díaz Ruiz¹

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. RELEVANCIA ACADÉMICA Y PRÁCTICA DEL PRESENTE ESTUDIO. III. LA JURISDICCIÓN ESTATAL EN EL SISTEMA DEL CONVENIO DE CHICAGO. IV. LA COMPETENCIA ESTATAL Y LA FUNCIÓN DE LA OACI. V. CORRELACIÓN ENTRE LA JURISDICCIÓN, LA COMPETENCIA Y LA SOBERANÍA AÉREA. VI. PRINCIPIOS ESTRUCTURALES QUE REGULA EL CONVENIO DE CHICAGO. VII. COMPETENCIA INTERNA Y ANEXO 13: INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES E INCIDENTES EN LA AVIACIÓN. VIII. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y FUNCIÓN DEL CONSEJO DE LA OACI. IX. FUNCIÓN DEL ARBITRAJE Y LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA (CIJ). X. RETOS PRESENTES DEL CONVENIO Y HACIA EL FUTURO CERCANO. XI. CIBERSEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS EN LA AVIACIÓN CIVIL. XII. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y ALINEACIÓN CON EL DERECHO INTERNACIONAL DEL CLIMA. XIII. ALGUNAS CONCLUSIONES GENERALES. XIV. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen. El Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmado en Chicago en 1944, constituye el pilar normativo del régimen jurídico global de la aviación civil. En este marco, los conceptos de jurisdicción y competencia adquieren especial relevancia para la solución de controversias que emergen entre los Estados parte, así como entre estos y otros sujetos del Derecho internacional aeronáutico. Se busca analizar desde una perspectiva jurídica los fundamentos de la jurisdicción territorial y funcional en el contexto del Convenio de Chicago, abordando el alcance de la soberanía del Estado sobre el espacio aéreo suprayacente a su territorio, y las limitaciones derivadas del principio de no intervención. Se analizan las

¹ Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador con mención en Derecho Económico por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil-Ecuador (2018). Magíster en Derecho Marítimo, Puertos y Aduanas por la Universidad Particular de Especialidades Espíritu Santo-Ecuador (2023). Postgrado Experto en Transporte Aéreo y en Derecho Aeronáutico y Espacial por la Universidad a Distancia de Madrid-España (2025). Maestrante en Derecho Constitucional por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil-Ecuador. (UCSG). Becario de investigación internacional en el programa europeo HerIT4Future WP4–“*Law between Heritage and Future*” de la Università degli Studi di Napoli Federico II. Enfocado en el estudio de los desafíos de la regulación jurídica frente al patrimonio lingüístico de la humanidad y tecnologías actuales con énfasis en el desarrollo de la inteligencia artificial por Università degli Studi di Napoli Federico II (UniNa) / University of Naples Federico II-Italia.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



disposiciones que regulan la competencia de los Estados para establecer procedimientos internos y para investigar accidentes regulada en el Anexo 13, así como los mecanismos de resolución de disputas contemplados en el artículo 84 del Convenio, incluyendo la función del Consejo de la OACI como órgano cuasi jurisdiccional. Asimismo, se aborda la posibilidad de apelación ante la Corte Internacional de Justicia y la eficacia de estos mecanismos en la práctica contemporánea, a la luz de los principios de cooperación internacional y seguridad operacional. El artículo concluye que, aunque el Convenio de Chicago establece un marco jurídico sólido, persisten retos en cuanto a la ejecución vinculante de decisiones y la resolución efectiva de disputas en contextos de tensiones geopolíticas, lo que sugiere la necesidad de reformas institucionales para fortalecer la gobernanza global de la aviación.

Palabras clave: Jurisdicción aérea, competencia estatal, Convenio de Chicago, solución de controversias, OACI.

Abstract. The Convention on International Civil Aviation, signed in Chicago in 1944, constitutes the normative cornerstone of the global legal regime governing civil aviation. Within this framework, the concepts of jurisdiction and competence acquire particular relevance for the settlement of disputes arising among Contracting States, as well as between them and other subjects of international air law. This study examines, from a legal and technical-normative perspective, the foundations of territorial and functional jurisdiction under the Chicago Convention, addressing the scope of State sovereignty over the airspace above its territory, and the limitations derived from the principle of non-intervention. It further analyses the provisions regulating the competence of States to establish internal procedures and to conduct aircraft accident investigations of Annex 13, together with the dispute-settlement mechanisms set forth in Article 84 of the Convention, including the role of the ICAO Council as a quasi-judicial body. The article also considers the possibility of appeal before the International Court of Justice and assesses the effectiveness of these mechanisms in contemporary practice, in light of the principles of international cooperation and operational safety. The paper concludes that, although the Chicago Convention provides a robust legal framework, challenges persist regarding the binding enforcement of decisions and the effective resolution of disputes in contexts of geopolitical tension, thereby suggesting the need for institutional reforms to strengthen the global governance of aviation.

Keywords. Air jurisdiction; State competence; Chicago Convention; dispute settlement; International Civil Aviation Organization (ICAO).



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



I. INTRODUCCIÓN

El Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmado en Chicago en 1944, constituyó el primer intento exitoso de establecer un orden jurídico universal para la aviación civil, basado en la cooperación técnica y el reconocimiento recíproco de la soberanía estatal sobre el espacio aéreo. A partir de su artículo primero el Convenio consagra el principio cardinal conforme al cual todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva sobre el espacio aéreo que cubre su territorio, sin embargo, esta afirmación categórica genera una tensión estructural con la naturaleza global y transfronteriza de la aviación civil contemporánea².

La cuestión jurídica fundamental surge precisamente de la referida tensión, es decir, cómo es posible articular -dentro del marco del Convenio de Chicago-, la jurisdicción y la competencia estatal sobre el espacio aéreo sin comprometer las nociones de uniformidad y de seguridad internacional del sistema aéreo cuando el Convenio reconoce expresamente la soberanía como principio fundamental, pero al mismo tiempo promueve la armonización normativa, la libertad de navegación aérea y la solución pacífica de controversias entre los Estados contratantes. En ese equilibrio inestable entre soberanía y cooperación descansa el principal desafío de interpretación y aplicación del tratado.

El problema adquiere especial relevancia al examinar los mecanismos de jurisdicción y competencia que derivan del propio texto del Convenio y de sus Anexos Técnicos. Por un lado, el artículo primero delimita la jurisdicción territorial del Estado sobre su espacio aéreo, mientras que el artículo segundo y literal c) del artículo tercero establecen los contornos del principio de no intervención. Por otro lado, el Anexo 13 del Convenio atribuye competencias diferenciadas a los Estados de matrícula, del operador, de diseño y del suceso en la investigación de accidentes, lo que pone en evidencia la necesidad de una coordinación interestatal eficaz con el objeto de evitar conflictos de jurisdicciones.

A ello se suma el reto que enfrentan los mecanismos de solución de controversias previstos en los artículos 84 y 85 mediante los cuales los Estados parte se hallan facultados para someter sus diferencias -para el caso de no hallar una solución mediante negociaciones directas-, al Consejo de la OACI., quien interviene como órgano cuasi-jurisdiccional, con la posibilidad para las partes de un doble conforme a través del ejercicio del recurso vertical de apelación de la decisión del Consejo ante la Corte Permanente Internacional de Justicia; o, de haberlo aceptado las partes en el conflicto, ante un Tribunal Arbitral Ad hoc.

²Folchi, M. "Tratado de derecho aeronáutico y política de la aeronáutica civil". Tomo I, p. 4.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Si bien el modelo pretende garantizar imparcialidad y consistencia técnica, en la práctica enfrenta limitaciones derivadas de su naturaleza política, del carácter no coercitivo de las decisiones del Consejo y de la complejidad del procedimiento ante la Corte Permanente Internacional de Justicia.

En este punto el planteamiento del problema puede formularse en los siguientes términos: ¿hasta qué punto el Convenio de Chicago de 1944 logra conciliar la noción de soberanía estatal sobre el espacio aéreo con la necesidad de uniformidad jurídica y eficacia en la resolución de controversias internacionales; y, qué tan efectivo es el engranaje institucional del Convenio -en particular el sistema regulado en el artículo 84-, para garantizar la aplicación vinculante y equitativa de las normas aeronáuticas en contextos de tensiones geopolíticas y avances tecnológicos?

Estas preguntas constituyen el eje central del presente estudio, que busca examinar **la articulación entre jurisdicción, competencia y mecanismos de solución de controversias** bajo el Convenio de Chicago, evaluando su coherencia normativa, su eficacia práctica y su proyección frente a los desafíos de la gobernanza aérea global en la actualidad.

II. RELEVANCIA ACADÉMICA Y PRÁCTICA DEL PRESENTE ESTUDIO

Ahora bien, por tratarse el Convenio de Chicago, del que germinó la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), de un instrumento internacional que garantiza la soberanía de los Estados como principio elemental con base en el cual se sostiene la estructura normativa que regula el ejercicio de los derechos aerocomerciales -denominados, libertades del aire-, y que viabiliza que estos adquieran eficacia jurídica en la práctica; y, al constituir el objeto de su segundo preámbulo el evitar toda disensión entre las naciones y los pueblos promoviendo entre ellos la cooperación de que depende la paz entre ellas, se vuelve evidente que para estos efectos el principio de soberanía adquiere una particular relevancia frente a aquellas necesidades técnicas -primera y segunda libertades del aire-, y comerciales -tercera, cuarta y quinta libertades del aire-, que las naciones mantienen recíprocamente, principio que para ser entendido en el ámbito que nos concierne debe ser estudiado desde la óptica de dos instituciones fundamentales, cuales son la jurisdicción y la competencia.

El estudio de la jurisdicción y la competencia bajo el Convenio de Chicago de 1944 se justifica, en primer lugar, por su trascendencia estructural dentro del Derecho internacional aeronáutico. Este instrumento no solo organiza las bases jurídicas del transporte aéreo civil, sino que define los límites de actuación de los Estados en un espacio físico -espacio aéreo-, cuya naturaleza global impide la aplicación o vigencia exclusiva de las nociones territoriales clásicas. El equilibrio entre soberanía nacional y cooperación internacional constituye, por tanto, el eje central



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



del reto que rige la evolución del régimen aeronáutico contemporáneo tanto en el plano teórico, como práctico.

Desde una perspectiva teórica, la cuestión reviste relevancia dogmática en el sentido de que permite examinar la vigencia de los principios del Derecho internacional público frente a los nuevos modelos de gobernanza global. La delimitación de la jurisdicción territorial regulada en el artículo 1, y la regulación de las competencias de los Estados para investigar accidentes regulada en el Anexo 13, reflejan la necesidad de articular mecanismos de coordinación interestatal y de concordancia normativa, sin los cuales se comprometerían la seguridad operacional -safety-, y la seguridad de la aviación -security.

Por otra parte, desde el plano práctico, la investigación adquiere relevancia ante el incremento de controversias técnicas y regulatorias en el seno de la OACI., especialmente en torno a la responsabilidad estatal por incidentes transfronterizos, la gestión del tráfico aéreo, las medidas de seguridad y la protección del medio ambiente.

El artículo 84 del Convenio, que regula la solución de controversias, constituye un precedente de especial interés para el análisis contemporáneo de los órganos cuasi jurisdiccionales dentro del Derecho internacional dado que combina facultades administrativas, técnicas y resolutorias desde su rol limitado de autoridad.

Adicionalmente, resulta preciso identificar aquellos vacíos normativos y desafíos institucionales del régimen de la OACI., particularmente en materia de ejecución vinculante de las resoluciones, uniformidad interpretativa y transparencia procesal. Estos aspectos resultan decisivos en un contexto caracterizado por la aparición de nuevas tecnologías -sistemas no tripulados, inteligencia artificial o generativa aplicada a la aviación; y, ciberseguridad-, que requieren una reinterpretación dinámica del marco de competencias estatales y del alcance de la noción de soberanía sobre el espacio aéreo.

III. LA JURISDICCIÓN ESTATAL EN EL SISTEMA DEL CONVENIO DE CHICAGO

El artículo 1 del Convenio de Chicago establece que “(...), *todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio*”³. Este enunciado constituye el punto de partida de la jurisdicción territorial en materia aeronáutica, definida desde la perspectiva que atañe al ámbito espacial en el cual el Estado ejerce su autoridad normativa, administrativa y jurisdiccional. Sin embargo, esta soberanía -como ocurre con todo derecho o facultad-, no opera en términos absolutos pues, el artículo 2 del Convenio impone límites derivados del principio de

³Organización de Aviación Civil Internacional, *Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Doc 7300/9)*, Chicago, 1944, edición consolidada 2006, disponible en: <https://www.icao.int/convention-international-civil-aviation-doc-7300>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



no intervención, y, por su parte, el artículo 3 *ibidem*, distingue entre aeronaves civiles y de Estado, excluyendo a las segundas del régimen de navegación internacional.

En la práctica, la jurisdicción territorial del Estado se irradia sobre todos los actos que ocurren dentro de su espacio aéreo. No obstante, la circulación aérea internacional obliga a que los Estados armonicen sus normas mediante los Estándares y Prácticas Recomendadas (SARPs), recogidos por la OACI. Así, la jurisdicción local queda condicionada por compromisos multilaterales que buscan evitar contradicciones normativas que pongan en riesgo la seguridad o la interoperabilidad técnica.

Se puede hablar, por tanto, de una doble dimensión de la jurisdicción aérea: **a)** una dimensión territorial, vinculada al control soberano del espacio aéreo nacional; y, **b)** una dimensión funcional, relacionada con la aplicación de normas internacionales uniformes derivadas de la cooperación técnica de la OACI. Esta coexistencia genera una jurisdicción compartida - entendida como *shared jurisdiction*-, donde los Estados mantienen su potestad soberana, pero coordinada dentro de un régimen institucional que busca coherencia normativa y previsibilidad internacional.

IV. LA COMPETENCIA ESTATAL Y LA FUNCIÓN DE LA OACI

La noción de competencia dentro del Convenio de Chicago se manifiesta en la capacidad atribuida a los Estados para adoptar medidas internas compatibles con los compromisos internacionales asumidos. El Convenio no impone una unificación legislativa estricta, sino un sistema de armonización progresiva, en el cual los Estados son responsables de implementar las normas de estandarización SARPs., a través de sus autoridades aeronáuticas nacionales.

El Anexo 13 relativo a la investigación de accidentes e incidentes de aviación, ilustra con claridad meridiana esta distribución de la competencia, por cuanto establece que el Estado del suceso tiene la responsabilidad primaria de conducir la investigación, pero otorgando derechos de participación a los Estados de matrícula, del operador, de diseño y de fabricación. Este esquema funcional evidencia una competencia múltiple y coordinada, donde la OACI., actúa como depositaria técnica y supervisora del cumplimiento de los estándares⁴.

En este sentido, claramente la noción de competencia en el marco del Convenio no equivale a soberanía absoluta, sino a una potestad reglada dentro del marco cooperativo internacional. El régimen aeronáutico se caracteriza por la coexistencia de “competencias normativas internas y funciones internacionales de supervisión técnica”, lo que convierte al sistema en un modelo singular de descentralización jurídica bajo control institucional.

⁴ OACI, *Annex 13 – Aircraft Accident and Incident Investigation (Doc 9756)*, 11ª ed., Montreal, 2016, Parte I, pp. 1–3, disponible en: https://www.icao.int/sites/default/files/airnavigation/AIG/9756_P4_cons_en.pdf



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



La OACI., por su parte, cumple una función normativa y cuasi regulatoria, mediante la adopción de los SARP.s., y la emisión de manuales técnicos como el Manual on the Regulation of International Air Transport. Si bien estas disposiciones carecen de coercitividad formal, su observancia genera un efecto de obligatoriedad práctica derivado de la necesidad de interoperabilidad y del principio de buena fe en el cumplimiento de los tratados internacionales.

V. CORRELACIÓN ENTRE LA JURISDICCIÓN, LA COMPETENCIA Y LA SOBERANÍA AÉREA

El equilibrio entre jurisdicción y competencia constituye el eje operativo del Convenio. La soberanía aérea es reconocida como prerrogativa exclusiva del Estado, pero su ejercicio está subordinado a las exigencias de uniformidad técnica y cooperación internacional. Esta articulación dinámica permite mantener la autoridad estatal sin menoscabar la seguridad colectiva del sistema global de aviación.

Así, bien podemos afirmar que la jurisdicción define el ámbito de autoridad espacial de la autoridad estatal, mientras que la competencia, por su parte, delimita las funciones específicas que los Estados y la OACI., ejercen en la gestión del espacio aéreo internacional. La combinación de ambos conceptos produce un modelo de gobernanza cooperativa que asegura la coexistencia de múltiples niveles de regulación -nacional, regional y global-, dentro de un marco jurídico unitario.

En suma, el Convenio de Chicago configura un régimen en el que la jurisdicción estatal guarda vigencia, pero se redefine funcionalmente a través de la cooperación normativa y técnica junto con los otros estados. Este modelo, aunque exitoso en términos de estabilidad, enfrenta hoy desafíos de actualización ante la expansión del tráfico aéreo, la digitalización de los sistemas aeronáuticos; y, la intersección con el Derecho del espacio ultraterrestre o derecho espacial⁵.

VI. PRINCIPIOS ESTRUCTURALES QUE REGULA EL CONVENIO DE CHICAGO

El *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* o, Convenio de Chicago de 1944 se erige sobre tres pilares normativos que estructuran su sistema jurídico: soberanía, no intervención y cooperación internacional. Estos principios, aunque propios del Derecho internacional público, adquieren en el ámbito aeronáutico una connotación funcional que los convierte en mecanismos de equilibrio entre el ejercicio de la autoridad estatal y la necesidad de uniformidad global y estandarización normativa en la navegación aérea.

⁵ Masson, T., et Hoffmann, M. "Introduction to Space Law. p. 6.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Su interacción configura un modelo de gobernanza cooperativa -cooperative sovereignty-, en el cual los Estados mantienen su potestad soberana sobre el espacio aéreo, pero reconocen que su ejercicio debe adaptarse a estándares técnicos comunes y a un sistema institucional coordinado por la OACI.

Respecto del principio de soberanía aérea el artículo primero del Convenio establece - como ya se ha mencionado-, que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva sobre el espacio aéreo que cubre su territorio. Esta disposición consagra una de las normas fundacionales del Derecho aeronáutico internacional y constituye la base sobre la cual se construye la jurisdicción estatal en materia aérea. Su origen se remonta al Convenio de París de 1919, pero el texto de 1944 le confiere un alcance universal, vinculando a todos los Estados contratantes⁶.

La soberanía aérea implica que ningún vuelo internacional puede realizarse sobre el territorio de un Estado sin su consentimiento expreso o implícito, expresado normalmente a través de acuerdos bilaterales o del reconocimiento de las denominadas libertades del aire. Sin embargo, la plena soberanía se ve restringida por obligaciones derivadas de la cooperación multilateral y la seguridad colectiva.

De ahí que la soberanía aérea, lejos de ser concebida como un principio relacionado al poder estatal o de aislamiento territorial, funcione como el punto de partida de un proceso de armonización normativa. En efecto, los Estados conservan el control territorial del espacio aéreo, pero están jurídicamente comprometidos a ejercerlo conforme a las normas, estándares y procedimientos internacionales adoptados por la OACI., tal como ocurre con la limitación a la libertad natural que deviene del contrato social en una sociedad políticamente organizada, pero entre distintos Estados, si cabe la analogía.

Ahora bien, a propósito del segundo principio -de no intervención-, regulado en el artículo segundo del Convenio que delimita la extensión del territorio estatal para efectos de la soberanía aérea, al concebirlo como las áreas terrestres y las aguas adyacentes bajo la soberanía, dominio, protección o mandato de dicho Estado. En consecuencia, este principio complementa el de soberanía al impedir cualquier forma de intrusión aérea no autorizada. El principio de no intervención se traduce, en el contexto aeronáutico, en la prohibición de penetrar el espacio aéreo de otro Estado sin consentimiento previo, ya sea por aeronaves civiles o -con mayor rigor-, por aeronaves de Estado.

El artículo tercero refuerza este postulado al establecer la distinción entre aeronaves civiles y aeronaves de Estado, refiriéndolas en su segundo párrafo como aquellas militares, de aduanas o de policía, cuales quedan excluidas del ámbito de aplicación del Convenio, pero están sujetas a una obligación internacional de debida consideración a la seguridad de la navegación de las

⁶ Folchi, M. Tratado de derecho aeronáutico y política de la aeronáutica civil". Tomo I, p. 1.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



aeronaves civiles, claramente. Esta separación responde a la lógica de preservar la autonomía soberana de los Estados en materia de defensa, sin comprometer la seguridad del tráfico civil internacional, guardando una coherente armonía.

En la práctica, esta diferenciación ha generado complejas situaciones jurídicas, especialmente en casos de interceptaciones o incidentes entre aeronaves civiles y militares. La práctica contemporánea confirma que el principio de no intervención no impide la acción estatal dentro de su territorio, pero sí restringe toda actuación que pueda poner en peligro la seguridad de la aviación civil internacional.

Por último, sobre la cooperación internacional entendida como principio, esta constituye el tercer pilar estructural del Convenio y el elemento funcional que permite la operatividad del régimen jurídico aeronáutico. El primer párrafo del preámbulo del instrumento expresa que los Estados contratantes reconocen que el desarrollo de la aviación civil internacional puede contribuir a crear y preservar la amistad y el entendimiento entre las naciones y los pueblos del mundo, pero también que su mal uso -su abuso-, puede constituir un peligro para la seguridad general, materializándose -el principio-, mediante la creación de la Organización de Aviación Civil Internacional, a la cual se refiere en el Capítulo VII de la segunda parte del Convenio.

La OACI., actúa como órgano permanente de cooperación técnica y normativa, encargado de adoptar los Estándares y Prácticas Recomendadas (SARPs), y de promover la uniformidad o estandarización normativa internacional, por lo que puede afirmarse que la cooperación bajo este sistema normativo no fue concebido como una aspiración diplomática, sino como una obligación de los estados derivado del compromiso multilateral, que los conmina a coordinar políticas y procedimientos en materia de seguridad aérea.

A nivel operativo, la cooperación se manifiesta en tres planos: **a)** el normativo, mediante la adopción de estándares internacionales por la OACI., y su incorporación en la legislación local; **b)** el técnico, a través del intercambio de información, asistencia mutua e investigación conjunta de siniestros conforme al Anexo 13; y, **c)** el institucional, mediante la participación activa de los Estados en el Consejo, la Asamblea y los comités técnicos, lo que promueve una participación democrática y representativa de la regulación aérea global.

En síntesis, la cooperación internacional actúa como contrapeso funcional de la soberanía y la no intervención: transforma el ejercicio individual de potestades soberanas en una práctica coordinada y compatible con los fines colectivos de seguridad y eficiencia de la aviación civil internacional.

VII. COMPETENCIA INTERNA Y ANEXO 13: INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES E INCIDENTES EN LA AVIACIÓN



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El Anexo 13 del Convenio de Chicago constituye uno de los instrumentos más relevantes dentro del sistema de la OACI., pues traduce en disposiciones operativas los principios de competencia técnica, cooperación interestatal y seguridad operacional. Su estructura define los mecanismos de atribución de responsabilidades entre los Estados cuando ocurre un accidente o incidente de aviación, estableciendo un modelo funcional de investigación basado en la colaboración y el intercambio de información, más que en la jurisdicción exclusiva.

El punto 5.1 del Anexo 13 establece que el Estado del suceso tiene la competencia primaria para iniciar y conducir la investigación de un accidente. Sin embargo, el régimen prevé una distribución de competencias complementarias entre otros Estados involucrados. El Estado de matrícula y el Estado del operador conservan derechos de participación y de acceso a la información. Por su parte, el Estado de diseño y el Estado de fabricación tienen la facultad de aportar asistencia técnica, datos de ingeniería y recomendaciones de seguridad.

Este esquema refleja una suerte de jurisdicción concurrente, según la cual la autoridad sobre el hecho no depende únicamente del territorio, sino del vínculo técnico o jurídico con la aeronave. En términos prácticos, el Anexo 13 crea una red de cooperación que trasciende el concepto clásico de soberanía, al exigir a los Estados coordinar sus investigaciones en un marco de transparencia y confianza mutua⁷.

Claramente, el engranaje que representa ese sistema debe ser funcional, y es así que la eficacia del sistema depende de la rapidez y exactitud con la que se ejecuten los procedimientos de notificación e investigación. El Anexo 13 impone al Estado del suceso la obligación de notificar de inmediato a los demás Estados interesados y al Secretario General de la OACI., para asegurar la participación oportuna de sus representantes acreditados.

Durante la investigación, el Estado competente debe emitir un informe preliminar en un plazo de treinta días y, posteriormente, un informe final con conclusiones y recomendaciones de seguridad operacional. Estos informes, aunque no poseen carácter vinculante, claramente generan efectos normativos indirectos al constituir estándares de diligencia técnica reconocidos por la comunidad internacional en virtud de los cuales puede asentarse la aplicación de criterios técnicos por parte de los expertos.

El informe final debe distribuirse a todos los Estados participantes y a la OACI., la cual puede difundirlo públicamente conforme al principio de transparencia y a los fines de prevención de accidentes en el futuro. En este sentido, la investigación aeronáutica no persigue la imputación

⁷ OACI, *Annex 13 – Aircraft Accident and Incident Investigation (Doc 9756)*, 11ª ed., Montreal, 2016, Parte I, pp. 1–3, disponible en: https://www.icao.int/sites/default/files/airnavigation/AIG/9756_P4_cons_en.pdf



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



de culpa o responsabilidad de ningún tipo, sino determinar técnicamente causas y prevenir recurrencias, en armonía con el principio de *safety before liability*.

Asimismo, el Anexo 13 impone como obligación de los Estados proporcionar asistencia técnica y acceso a datos de vuelo, registros y restos de la aeronave siniestrada, siempre que ello no contravenga normas nacionales de seguridad o confidencialidad, claro está. Esta disposición ha permitido el desarrollo de mecanismos multilaterales de investigación conjunta, gestionados por la OACI., y por organizaciones regionales de aviación civil.

No obstante, la coexistencia de diversas autoridades competentes puede generar conflictos de jurisdicción y divergencias en la interpretación de los resultados. Para prevenir estos riesgos, la OACI., promueve la adopción de acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento que precisen el alcance de la cooperación, las condiciones de acceso a la evidencia y las reglas de confidencialidad aplicables⁸.

La confidencialidad se erige como principio esencial, ya que garantiza la integridad técnica del proceso y la protección de las fuentes de información. Las declaraciones de testigos, los registros de voz de cabina (CVR), y los datos de vuelo (FDR), están protegidos contra el uso indebido en procedimientos judiciales. Dicha reserva constituye una garantía institucional para mantener la independencia técnica de las investigaciones.

El contexto actual plantea nuevos retos a la competencia estatal bajo el Anexo 13, como la digitalización de la aviación, el uso de aeronaves no tripuladas, la recopilación masiva de datos operativos y la interconexión de sistemas de navegación exigen revisar los criterios de jurisdicción y responsabilidad técnica. En particular, la protección de datos personales y la ciberseguridad aeronáutica emergen como áreas críticas donde la competencia de los Estados se solapa con la de organismos internacionales y autoridades de protección de datos. La OACI., ha comenzado a integrar estas dimensiones mediante directrices complementarias en el marco del Global Aviation Safety Plan (GASP) y del Manual on Cybersecurity in Civil Aviation⁹, que promueven la cooperación interinstitucional y la adopción de medidas preventivas basadas en riesgos, tal como ocurre respecto de estos aspectos fuera del ámbito aeronáutico.

Asimismo, la coordinación multinivel entre autoridades aeronáuticas nacionales, regionales y globales se ha convertido en un requisito estructural para la eficacia del sistema. La creciente

⁸ OACI, *Annex 13 – Aircraft Accident and Incident Investigation (Doc 9756)*, 11ª ed., Montreal, 2016, Parte I, pp. 1–3, disponible en: https://www.icao.int/sites/default/files/airnavigation/AIG/9756_P4_cons_en.pdf

⁹ OACI, *Manual on Cybersecurity in Civil Aviation (Doc 10118)*, Montreal, 2020, disponible en: <https://www.icao.int/sites/default/files/sp-files/Security/Documents/GLOBAL%20AVIATION%20SECURITY%20PLAN%202nd%20Ed.SP.pdf>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



complejidad técnica de los accidentes y la interdependencia tecnológica exigen que la competencia estatal sea entendida no como exclusividad, sino como responsabilidad conjunta, bajo el principio de collective safety oversight.

VIII. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y FUNCIÓN DEL CONSEJO DE LA OACI

El sistema de solución de controversias previsto en el artículo 84 del Convenio de Chicago de 1944 constituye uno de los mecanismos más singulares del Derecho internacional institucional. Su finalidad es ofrecer a los Estados contratantes un medio especializado y pacífico para resolver disputas relativas a la interpretación o aplicación del Convenio y de sus Anexos. A diferencia de otros regímenes internacionales, el modelo de la OACI., combina elementos administrativos, técnicos y jurisdiccionales, bajo la supervisión de un órgano permanente, cual es el Consejo de la OACI.

El artículo 84 dispone que para el caso de que surjan controversias entre dos o más estados contratantes respecto a la interpretación o aplicación del Convenio y sus Anexos, siempre y cuando no fuera resuelta mediante negociación directa, cualquiera de las partes podrá someter dicha controversia al conocimiento del Consejo.

De la idea expuesta, se desprende que el procedimiento solo es accesible a los estados contratantes, lo que excluye a otros organismos internacionales, adquiriendo una naturaleza obligacional; asimismo, se requiere un intento previo de negociación bilateral o multilateral directa entre los estados, conforme al principio de solución pacífica de controversias consagrado en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas¹⁰ que ubica previo a los mecanismos hétérocompositivos de resolución de controversias a la negociación directa, e incluso a la investigación; y, que el Consejo -sin adquirir el carácter de residual ni alternativo-, puede pronunciarse exclusivamente sobre la interpretación o aplicación del Convenio o de sus Anexos, mas no sobre cuestiones puramente políticas o comerciales.

El procedimiento ante el Consejo se rige por el Rules for the Settlement of Differences, que detalla las fases de presentación de alegatos, producción de pruebas, audiencias y emisión de la decisión. El proceso combina la formalidad del arbitraje con la flexibilidad del procedimiento administrativo, permitiendo la participación de expertos técnicos y jurídicos¹¹.

Aunque el Consejo de la OACI., no es un tribunal internacional en sentido estricto, ejerce funciones cuasi jurisdiccionales. En virtud del artículo 54, el Consejo está facultado para resolver

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, San Francisco, 1945, p. 11, disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf.

¹¹ OACI, *Rules for the Settlement of Differences (Doc 7782)*, Montreal, 1975, pp. 7-11, disponible en: https://www.icao.int/Meetings/LC37/References/Doc7782_EN%20Settlement%20of%20differences.pdf



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



cualquier controversia que se someta a él en virtud del artículo 84, y a emitir decisiones fundadas tanto en derecho como en equidad.

Esta función implica que el Consejo actúa como árbitro institucionalizado dentro de la estructura de la OACI., con una doble legitimidad: técnica -por su composición de representantes estatales con competencia aeronáutica-, y jurídica -por su capacidad de emitir decisiones obligatorias entre las partes-. Sin embargo, su naturaleza híbrida ha sido objeto de debate doctrinario.

En este sentido el Consejo no se aleja de ser considerado como una autoridad de carácter administrativo de naturaleza política por el hecho de que sus miembros representan -naturalmente-, a los Estados y no actúan de manera independiente, lo que puede afectar la imparcialidad del proceso, lo que no merma el hecho de que su carácter técnico permite una evaluación más informada de los aspectos aeronáuticos, garantizando decisiones con alto grado de especialización.

En la práctica, las decisiones del Consejo se adoptan por mayoría simple y deben estar motivadas por escrito, conforme a los principios del debido proceso internacional. Las partes están obligadas a cumplirlas, aunque el Convenio no prevé un mecanismo coercitivo directo para su ejecución -tal como ocurre, por ejemplo, en derecho público del mar con el arbitraje de la CONVEMAR. Esto convierte al sistema del artículo 84 en un mecanismo de resolución moral y técnica, sustentado en la buena fe y en la presión diplomática derivada del prestigio institucional de la OACI., es decir, siguiendo una suerte de compromiso vinculante.

Las decisiones del Consejo pueden ser recurridas ante la Corte Permanente Internacional de Justicia, conforme al artículo 85 del Convenio. Esta posibilidad de apelación confiere legitimidad jurídica al mecanismo, al integrarlo en el sistema general de justicia internacional. No obstante, la apelación se limita a cuestiones de derecho y procedimiento, sin que la Corte se halle para conocer nuevamente los hechos técnicos, los cuales permanecen bajo la apreciación especializada del Consejo.

En términos de eficacia, la práctica demuestra que el sistema del artículo 84 ha sido poco utilizado, lo que no excluye el hecho de que el principal desafío del mecanismo reside en su falta de coercitividad ejecutiva. A diferencia del sistema de solución de controversias de la OMC., o del arbitraje de inversión, las decisiones del Consejo no conllevan sanciones automáticas ni mecanismos de cumplimiento. Su fuerza deriva de la autoridad moral de la OACI., del principio "pacta sunt servanda" y del interés de los Estados en mantener la estabilidad del régimen aeronáutico internacional.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



En este sentido, el sistema del artículo 84 debe interpretarse no como un tribunal contencioso en sentido estricto, sino como un instrumento de gobernanza cooperativa, cuyo objetivo es preservar la armonía institucional y promover la solución técnica de controversias mediante el diálogo estructurado y la asistencia jurídica de la OACI.

Desde una perspectiva jurídica y funcional, el mecanismo regulado en el artículo 84 presenta la ventaja que representa contar con un foro técnico especializado, con conocimiento de los aspectos normativos y operativos de la aviación; asimismo, la posibilidad de apelación ante la Corte, lo que refuerza la legitimidad internacional del sistema, que se ve impregnado de una suerte de flexibilidad procesal que claramente favorece la conciliación y la cooperación diplomática.

Así también, cuenta con limitaciones que son notorias -no solamente para el sistema de la OACI-, como la falta de independencia plena del Consejo, puesto que sus miembros representan intereses estatales; o, la ausencia de medidas coercitivas de cumplimiento de las decisiones; e, incluso, la escasa utilización práctica del procedimiento, lo que reduce su desarrollo jurisprudencial, pero que, sin embargo, representa una suerte de ventaja por cuanto evidencia que su existencia cumple una función preventiva y diplomática.

Entonces, eficacia del sistema no radica en su activación frecuente, sino en su efecto disuasorio: la sola existencia de un procedimiento institucionalizado contribuye a prevenir disputas y a canalizarlas hacia soluciones negociadas. Por tanto, el artículo 84 desempeña una función estabilizadora dentro del Derecho aeronáutico internacional, aun cuando su dimensión jurisdiccional permanezca en gran medida como una competencia potencial.

IX. FUNCIÓN DEL ARBITRAJE Y LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA (CIJ)

La posibilidad de apelar las decisiones del Consejo de la OACI., ante la Corte Permanente Internacional de Justicia, prevista en el artículo 85 del Convenio de Chicago, constituye el vínculo que integra el régimen aeronáutico internacional dentro del sistema general de justicia internacional. Este mecanismo que garantiza el doble conforme, otorga a las decisiones de la OACI., un grado adicional de legitimidad jurídica, al someterlas al control de la Corte, órgano judicial principal de las Naciones Unidas.

El artículo 85 establece que cualquiera de los estados involucrados en una controversia podrá apelar la decisión del Consejo ante un tribunal de arbitraje ad hoc aceptado por las otras partes en la controversia, o ante la Corte Permanente Internacional de Justicia. Esta disposición convierte al tribunal superior en instancia revisora, pero no como tribunal de apelación de hechos



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



técnicos -como ya se ha dicho-, sino como órgano competente para examinar cuestiones de legalidad, procedimiento y competencia del Consejo¹².

Estas controversias entre los estados pueden responder motivos comerciales, sin embargo, prácticamente estos Encuentros no arriban a arbitraje por cuanto se original comunmente en razones de política económica de los los estados que han entrado en conflicto y, justamente, puede deberse a que los acuerdos regionales suelen incorporar mecanismos de solución de controversias propios para asuntos de naturaleza comercial, que derivan de las concesiones de derecho de tráfico aéreo, aunque, claro está, que la misma posibilidad se halla en el ámbito de acuerdos bilaterales donde se puede incluso establecer plazos de resolución mucho más ágiles, para el caso en que las negociaciones directas hayan resultado infructuosas¹³.

La función de la Corte en estos casos no es sustituir la apreciación técnica de la OACI., sino determinar si el Consejo ha actuado dentro de los límites de su competencia, conforme al texto y objeto del Convenio. De este modo, la Corte garantiza el respeto al principio de legalidad institucional, preservando al mismo tiempo la autonomía técnica del sistema aeronáutico.

La apelación, además, se caracteriza por su efecto suspensivo, ya que la decisión del Consejo no puede ejecutarse mientras la Corte conozca la causa. Este mecanismo asegura la coherencia procedimental entre los órganos, evitando que decisiones contradictorias socaven la estabilidad del régimen aeronáutico civil.

Respecto de la estructura procesal y estándar de control de la Corte, se puede afirmar que este se rige por su propio Estatuto y Reglamento, pero conservando la lógica del procedimiento interestatal. La parte recurrente debe presentar una demanda escrita dentro de los 60 días posteriores a la notificación de la decisión del Consejo, acompañada de los fundamentos de hecho y de derecho que justifican la apelación¹⁴.

El estándar de control aplicado por la Corte se limita a tres aspectos principales, entre los cuales se encuentra la Competencia del Consejo para verificar si este actuó dentro de los límites establecidos por el Convenio; el Debido Proceso; e, Interpretación jurídica, que atañe al deber de resolver cualquier controversia sobre el sentido o alcance de las disposiciones del Convenio o de los Anexos aplicables, pues ese es el marco de su competencia jurisdiccional. Es decir, la Corte ejerce una jurisdicción enfocada en un control de legalidad restringido, que propende a preservar

¹² Organización de Aviación Civil Internacional, *Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Doc 7300/9)*, Chicago, 1944, edición consolidada 2006, disponible en: <https://www.icao.int/convention-international-civil-aviation-doc-7300>

¹³Elías, *Solución de controversias en el transporte aéreo internacional*, "Revista Ateneo del Transporte", No. 35, 2004, abril, p. 14.

¹⁴ OACI, *Rules for the Settlement of Differences (Doc 7782)*, Montreal, 1975, pp. 7–11, disponible en: https://www2023.icao.int/Meetings/LC37/References/Doc7782_EN%20Settlement%20of%20differences.pdf



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



la coherencia institucional y el respeto de los derechos procesales de las partes, más que a revisar el fondo técnico de la controversia.

X. RETOS PRESENTES DEL CONVENIO Y HACIA EL FUTURO CERCANO

Ahora bien, el desarrollo de sistemas de aeronaves no tripuladas, vehículos aéreos avanzados, y operaciones automatizadas ha ampliado el espectro del espacio aéreo más allá del marco imaginado en el contexto de 1944, lo que en ese entonces se aproximaba de forma práctica más al ámbito de la literatura de ciencia ficción. Los límites entre el espacio aéreo soberano y el espacio ultraterrestre se han tornado difusos, generando incertidumbre jurídica sobre la aplicabilidad del Convenio, por ejemplo, en operaciones suborbitales y estratosféricas.

La OACI., ha comenzado a abordar estos retos mediante documentos técnicos como el Manual on Remotely Piloted Aircraft Systems¹⁵, y el Unmanned Aircraft Systems Traffic Management (UTM)–A Common Framework with Core Principles for Global Harmonization¹⁶, que proponen un marco de interoperabilidad basado en gestión digital del tráfico aéreo. Sin embargo, estas guías carecen de fuerza vinculante, lo que limita su eficacia ante la rápida comercialización de los servicios aéreos no tripulados que han pasado a integrar el entorno aéreo.

De igual forma, la integración de la inteligencia artificial en la navegación aérea y en la gestión del tráfico plantea nuevas interrogantes sobre la responsabilidad estatal, la certificación de algoritmos y la protección de datos operacionales. El Convenio no llega a contemplar estas dimensiones tecnológicas, lo que revela la premura de adaptar sus anexos a un entorno de aviación digitalizada y, prácticamente, autónoma.

XI. CIBERSEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS EN LA AVIACIÓN CIVIL

La ciberseguridad aeronáutica se ha convertido en un pilar transversal de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación. Los sistemas de control aéreo, las bases de datos de mantenimiento, los registros de vuelo y las comunicaciones satelitales están expuestos a ataques que pueden comprometer la integridad del sistema global de aviación.

El Manual Global Aviation Security Plan¹⁷, identifica la necesidad de un enfoque coordinado entre Estados, operadores y fabricantes. No obstante, la competencia estatal

¹⁵ OACI, *Manual on Remotely Piloted Aircraft Systems (Doc 10019)*, Montreal, 2015, disponible en: <https://www.icao.int/sites/default/files/left-menu-pdfs/ICAO%20RPAS%20CONOPS.pdf>

¹⁶ OACI, *Unmanned Aircraft Systems Traffic Management (UTM) – A Common Framework with Core Principles for Global Harmonization*, disponible en: <https://www.icao.int/sites/default/files/left-menu-pdfs/UTM%20Framework%20Edition%204.pdf>

¹⁷ OACI, *Global Aviation Security Plan (Doc 10118)*, Montreal, 2017, disponible en: <https://www.icao.int/sites/default/files/sp-files/Security/Documents/GLOBAL%20AVIATION%20SECURITY%20PLAN%202nd%20Ed.EN.pdf>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



fragmentada y la ausencia de obligaciones jurídicas concretas limitan la implementación efectiva de políticas de ciberseguridad.

Desde la perspectiva del Derecho internacional, la ciberseguridad se vincula también con la protección y seguridad de la información, abarcando incluso el ámbito de la protección de datos de carácter personal como también operativos, especialmente cuando la información de vuelo o de mantenimiento se encuentra alojada en servidores fuera de la jurisdicción estatal. Este fenómeno exige repensar la noción de jurisdicción funcional y establecer mecanismos de cooperación digital internacional, basados en principios de responsabilidad compartida y de no injerencia tecnológica.

XII. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y ALINEACIÓN CON EL DERECHO INTERNACIONAL DEL CLIMA

En términos generales, otro desafío central reside en la armonización del régimen del Convenio con los compromisos internacionales de sostenibilidad y descarbonización de la aviación. Instrumentos como el Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) y el Long-Term Global Aspirational Goal (LTAG), adoptados por la OACI., en 2022, representan un avance hacia la compatibilidad entre aviación y cambio climático. Sin embargo, la eficacia de estos mecanismos se enfrenta a la falta de obligatoriedad y de coordinación normativa con el Acuerdo de París.

La coexistencia de regímenes paralelos puede generar duplicidades y vacíos jurídicos, lo que evidencia la necesidad de un marco unificado que reconozca a la OACI., como autoridad reguladora del componente aéreo de las emisiones globales.

XIII. ALGUNAS CONCLUSIONES GENERALES

El estudio demuestra que los artículos 1, 2 y 3 del Convenio consagran un modelo de soberanía reglada, en el que el Estado conserva el control sobre su espacio aéreo, pero sujeto a compromisos internacionales vinculantes. Esta soberanía, en lugar de ser absoluta, se redefine como competencia coordinada, compatible con los principios de no intervención y cooperación internacional.

El análisis integral del Convenio sobre Aviación Civil Internacional permite afirmar que el régimen jurídico de la aviación civil internacional se sustenta en un equilibrio normativo entre soberanía estatal, cooperación técnica y jurisdicción institucional compartida. Este equilibrio, aunque históricamente exitoso, enfrenta tensiones derivadas de los nuevos desafíos tecnológicos, políticos y normativos propios del siglo presente.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El análisis del Anexo 13 revela que el sistema de investigación de accidentes e incidentes de aviación constituye un ejemplo paradigmático de competencia multinivel y cooperación funcional. Los Estados del suceso, de matrícula, de operador, de diseño y de fabricación actúan bajo un modelo de responsabilidad compartida, que refuerza la transparencia y la prevención de riesgos¹⁸.

Sin embargo, la incorporación de nuevas tecnologías —como los sistemas de aeronaves no tripuladas (UAS), la inteligencia artificial aplicada al control aéreo y la automatización de la gestión del tráfico aéreo— demanda una adaptación urgente del marco normativo del Convenio. La falta de disposiciones sobre responsabilidad técnica, ciberseguridad y certificación algorítmica evidencia un rezago regulatorio que amenaza la coherencia del sistema jurídico aeronáutico.

El régimen actual, diseñado para aeronaves tripuladas y operaciones controladas, debe evolucionar hacia un modelo de gobernanza tecnológica, donde la regulación del riesgo y la gestión digital del tráfico aéreo se integren plenamente al marco jurídico internacional.

Asimismo, los artículos 84 y 85 articulan un sistema de solución de controversias especializado, cuya fortaleza radica en su base técnica y su conexión con la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, su efectividad práctica depende de la voluntad política de los Estados, dado que carece de mecanismos coercitivos de cumplimiento. Pese a ello, el sistema posee una eficacia disuasoria y legitimadora, ya que previene conflictos y promueve la uniformidad interpretativa del Convenio.

A nivel institucional, la OACI., se consolida como un órgano técnico-normativo cuasi jurisdiccional, capaz de emitir decisiones y estándares internacionales que, aunque no siempre vinculantes, ejercen una autoridad jurídica de facto en virtud del principio de buena fe y de la necesidad de interoperabilidad global¹⁹.

El *Convenio de Chicago* ha probado ser uno de los instrumentos más duraderos y exitosos del Derecho internacional contemporáneo. Sin embargo, su longevidad no garantiza su suficiencia. El entorno actual exige que la OACI evolucione de una organización técnica a una institución de gobernanza jurídica global, con capacidad para dictar normas vinculantes, supervisar su cumplimiento y anticipar los desafíos tecnológicos del futuro.

XIV. BIBLIOGRAFÍA

¹⁸ OACI, *Annex 13 – Aircraft Accident and Incident Investigation (Doc 9756)*, 11ª ed., Montreal, 2016, Parte I, pp. 1–3, disponible en: <https://www.icao.int/safety/airnavigation/Pages/Annex13.aspx>.

¹⁹ Organización de Aviación Civil Internacional, *Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Doc 7300)*, Chicago, 1944, edición consolidada 2006, disponible en: https://www.icao.int/publications/Documents/7300_cons.pdf



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



Elías, Solución de controversias en el transporte aéreo internacional, “Revista Ateneo del Transporte”, No. 35, 2004, abril, p. 14.

Folchi, M. Tratado de derecho aeronáutico y política de la aeronáutica civil. Tomo I, p. 4.

Masson, T., et Hoffmann, M. “Introduction to Space Law. p. 6

Organización de Aviación Civil Internacional, *Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Doc 7300/9)*, Chicago, 1944, edición consolidada 2006, disponible en: <https://www.icao.int/convention-international-civil-aviation-doc-7300>

OACI, *Annex 13 – Aircraft Accident and Incident Investigation (Doc 9756)*, 11ª ed., Montreal, 2016, Parte I, pp. 1–3, disponible en: https://www.icao.int/sites/default/files/airnavigation/AIG/9756_P4_cons_en.pdf

OACI, *Manual on Cybersecurity in Civil Aviation (Doc 10118)*, Montreal, 2020, disponible en: <https://www.icao.int/sites/default/files/sp-files/Security/Documents/GLOBAL%20AVIATION%20SECURITY%20PLAN%202nd%20Ed.SP.pdf>

Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, San Francisco, 1945, p. 11, disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf.

OACI, *Rules for the Settlement of Differences (Doc 7782)*, Montreal, 1975, pp. 7–11, disponible en: https://www2023.icao.int/Meetings/LC37/References/Doc7782_EN%20Settlement%20of%20differences.pdf

OACI, *Unmanned Aircraft Systems Traffic Management (UTM) – A Common Framework with Core Principles for Global Harmonization*, disponible en: <https://www.icao.int/sites/default/files/left-menu-pdfs/UTM%20Framework%20Edition%204.pdf>

OACI, *Global Aviation Security Plan (Doc 10118)*, Montreal, 2017, disponible en: <https://www.icao.int/sites/default/files/sp-files/Security/Documents/GLOBAL%20AVIATION%20SECURITY%20PLAN%202nd%20Ed.EN.pdf>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

David Dueñas Santander

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL MÉTODO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DE LA OACI. 1. El Reglamento para la Solución de Controversias de la OACI (Doc 7782). 2. Ámbito de aplicación. 3. Flexibilidad de sus normas. 4. Contenido de la demanda. 5. Bilateralidad de la audiencia. 6. Declinatoria de incompetencia. 8. Examen del fondo discutido 9. Medios de prueba 10. Alegatos finales y conclusiones 11. Apelación 12. Medidas cautelares. 13. 13. Transparencia 14 Concepto de “mayoría”. 15. Otras materias. **III. CASOS MÁS RELEVANTES SOMETIDOS AL PRONUNCIAMIENTO DEL CONSEJO.** 1. India vs. Pakistán (1952). 2 Reino Unido vs. España (1969). 3 Pakistán vs. India (1971). 4. Cuba vs. Estados Unidos (1998). 5. Estados Unidos vs. Estados miembros de la Unión Europea (2000). 6. Brasil vs. Estados Unidos (2016). 7. Qatar vs. Arabia Saudita, Bahrén, Egipto y Emiratos Árabes Unidos (2017). 8. Australia y Países Bajos vs. Federación Rusa (2022). 9. Federación de Rusia vs. 37 Estados miembros de la OACI (2023). 10. Canadá, Suecia, Ucrania, Reino Unido vs. República Islámica de Irán (2023). 11. Venezuela vs. Argentina (2024). **IV. OTRAS VÍAS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL.** 1. Convenios multilaterales de la OACI. 2. Acuerdos de servicios aéreos. 3. Experiencia en Latinoamérica. **V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.**

Resumen. La experiencia muestra que las disputas sobre la interpretación y aplicación del Convenio de Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944) han experimentado un crecimiento explosivo en los últimos años, habiéndose interpuesto en la última década el mismo número de demandas que en los primeros cincuenta años de vigencia del tratado internacional. Más allá de las causas que pueda tener dicho incremento en la litigiosidad entre Estados –materia digna de un análisis separado–, adquiere hoy más relevancia que nunca la revisión de las normas de procedimiento a que se sujetan tales disputas, su encuadre en los principios del debido proceso y su eficacia para generar un proceso rápido, justo y racional. El presente trabajo aborda un examen de las disposiciones relevantes del Convenio de Chicago y de las condiciones para acceder al mecanismo de solución de controversias previsto en él. En este marco y teniendo a la vista los principales diferendos sometidos a la jurisdicción del Consejo de la OACI, se abordan en detalle las principales reglas del procedimiento aplicable y la reciente propuesta de modernización de dicho texto presentada durante el 39º Comité Jurídico de la Organización.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

En la conclusión se busca responder a cuestionamientos como la suficiencia de las reglas de este procedimiento para proveer un marco eficaz a los Estados en conflicto, pero también al imperativo de justicia que deben satisfacer los Estados a cargo de resolver la cuestión; la efectividad del método de solución de controversias elegido por el citado Convenio; su comparación con el arbitraje y su adecuación al contexto actual de las relaciones aeronáuticas internacionales, enfocando con prioridad el rol de prevención, a través de métodos alternativos no adversariales a que debiera, en nuestra opinión, apuntar la OACI.

Palabras clave: Consejo de la OACI – Solución de controversias – Procedimiento – Arbitraje – Conciliación.

I. INTRODUCCIÓN

El transporte aéreo es un fenómeno de impacto global, que moviliza a cientos de millones de personas y toneladas de carga anualmente, conectando territorios, mercados y culturas, contribuyendo al comercio mundial y al turismo, y generando enormes cantidades de empleos, convirtiéndose en un potente catalizador económico y un vehículo de desarrollo para las naciones.

El contexto no puede ser más auspicioso, sin embargo, a medida que los intereses económicos y políticos adquieren mayor intensidad, también surgen mayores posibilidades de conflictos derivados de la pugna de dichos intereses.

¿Cómo impacta esto en el surgimiento de controversias internacionales y cuáles son los caminos disponibles para su solución pacífica? Intentaremos en este trabajo aportar algunos antecedentes para una discusión que adquiere creciente actualidad y urgencia.

En junio de 2024 se llevó a efecto la 39ª reunión del Comité Jurídico de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), evento en el cual se discuten por los Estados miembros los asuntos que ocupan el interés prioritario de la comunidad aeronáutica internacional. En la agenda de esta ocasión ocupó parte no menor de los debates la revisión del Reglamento de la OACI para la Solución de Controversias (Doc 7782), de 1957.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

En su discurso inaugural del evento, el presidente del Consejo de la OACI, Sr. Salvatore Schiacchitano, destacó que:

“la modernización del Reglamento permitirá al Consejo desempeñar con rapidez y eficacia sus funciones en la solución de controversias por el mandato que le confiere el Convenio de Chicago y algunos otros instrumentos de derecho aeronáutico internacional”¹.

Y es que entre las muchas y variadas actividades que la OACI lleva a cabo en el marco del Convenio de Chicago, habitualmente nos resulta más visible la aprobación de las normas y métodos recomendados internacionales que se contienen en las periódicas enmiendas a los Anexos al mismo tratado, así como la adopción de importantes decisiones para ejecutar las políticas e iniciativas acordadas por la Asamblea de la misma Organización, todo ello en conformidad a los artículos 54 y 55 del Convenio.

Sin embargo, en otro de los capítulos de la denominada Carta Magna de la Aviación Civil internacional, se regula una función particularmente relevante del Consejo, pero poco aplicada o difundida hasta ahora. Se trata del proceso de solución de controversias previsto en los artículos 84 y siguientes del Convenio, cuya presencia en el texto no es de extrañar si se atiende a algunos de los párrafos del Preámbulo del Convenio, especialmente aquellos que apuntan a reconocer a la aviación como un vehículo de entendimiento cuyo abuso puede llegar a constituir una amenaza para la paz general, como asimismo el que se refiere al deseo de evitar todo desacuerdo entre las naciones y los pueblos, y estimular entre ellos la cooperación de que depende la paz del mundo. Todo ello no es sino reflejo de los principios generales de Derecho Internacional, reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, de preservación de la paz y solución pacífica de controversias.

II. EL MÉTODO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DE LA OACI

Bajo el imperio del Convenio de Chicago que ya alcanza ochenta años y, en particular, en aplicación de su artículo 84, el Consejo de la OACI ha sido testigo del inicio de doce causas, seis de ellas en los primeros cincuenta años y otras seis sólo en los últimos ocho años, varias de las cuales están actualmente en trámite.

¹ LC/39-WP/7. Informe Final 39º Comité Jurídico. Reseña de la reunión.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

Esta función atribuida al Consejo data de su misma concepción original, puesto que fue incluida ya en el texto del Acuerdo interino que precedió al que hoy conocemos como Convenio de Aviación Civil Internacional, cuando el mismo órgano mencionado tenía también carácter de interino y la OACI era la OPACI, ente provisional que la antecedió. Se trataba de un rol arbitral aplicable en todas las diferencias entre Estados miembros sobre materias relativas a aviación civil que le fueran sometidas².

Reza así el artículo 84 del Convenio de Chicago:

“Si surge un desacuerdo entre dos o más Estados contratantes sobre la interpretación o la aplicación del presente Convenio y de sus Anexos que no pueda ser solucionado mediante negociaciones, el Consejo decidirá, a petición de cualquier Estado afectado en el desacuerdo. Ningún miembro del Consejo podrá votar durante las deliberaciones de éste cuando se trate de una controversia en la que dicho miembro sea parte. Todo Estado contratante podrá, a reserva de lo dispuesto en el artículo 85, apelar de la decisión del Consejo, ya sea ante un tribunal de arbitraje especial aceptado por las otras partes en la controversia, o ante la Corte Permanente de Justicia Internacional. Toda apelación de esta clase deberá ser notificada al Consejo en el término de sesenta días, a partir de la fecha en que se haya recibido la notificación de la decisión del Consejo”.

Lo que establece este precepto no es otra cosa que el rol jurisdiccional del Consejo, es decir, la atribución de conocer y juzgar los desacuerdos entre Estados miembros que le sean sometidos por alguno de éstos, decidiendo la controversia. Parte de la doctrina ha preferido, sin embargo, denominarla como una función “cuasi judicial”, dado la naturaleza del Consejo en tanto órgano político-diplomático, más que judicial en sentido estricto.

Como se aprecia del texto transcrito, la procedencia de esta facultad juzgadora tiene ciertos presupuestos ineludibles, cada uno de los cuales ha sido materia de análisis e interpretación a efectos de determinar la competencia del Consejo, a saber:

- a) debe existir un “desacuerdo” entre dos o más Estados signatarios del Convenio

² Dempsey, P. (2008). “Public International Air Law”. pág. 700.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

- b) la diferencia debe versar sobre algún aspecto de *“interpretación o aplicación”* ya sea del tratado o de alguno o algunos de los 19 Anexos al mismo
- c) debe haber fracasado el intento de solucionar la disputa mediante *“negociaciones”* entre los involucrados
- d) alguno de los Estados afectados por la controversia debe *“pedir”* al Consejo su intervención para resolver el desacuerdo.

La norma en mención agrega dos reglas especialmente importantes desde el punto de vista del debido proceso, pero que también admiten análisis: la primera indica que los Estados parte en la controversia quedan inhibidos de *“votar”* en las deliberaciones del Consejo relativas a la misma causa, y la segunda consagra el derecho de apelación, ya sea ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) o ante un tribunal arbitral, cuyas decisiones serán definitivas y vinculantes. Curiosamente, el texto del artículo 84 reconoce el derecho de apelación a *“cualquier Estado contratante”*, no sólo a aquellos envueltos en el litigio.

Para completar lo que podríamos denominar las bases fundamentales del procedimiento de resolución de controversias en el seno de la OACI –las que son desarrolladas y complementadas en detalle en el Reglamento ya aludido– el artículo 88 del Convenio establece que *“La Asamblea suspenderá el derecho de voto en la Asamblea y en el Consejo a todo Estado contratante que aparezca en falta en cuanto al cumplimiento de las disposiciones del presente capítulo”*. Entendemos que este precepto es aplicable en caso de desacato de la decisión del Consejo o de la CIJ.

Una primera afirmación que puede formularse a partir del texto citado es que este rol jurisdiccional corresponde no a la OACI en tanto organismo internacional, sino exclusivamente a su Consejo, es decir, a su órgano directivo compuesto por 36 de sus Estados miembros, elegidos por votación cada tres años en cada Asamblea. Luego, sólo estos Estados podrán participar en la decisión.

Igualmente claro queda también a partir del texto, que estamos en presencia de una función de ejercicio obligatorio o inexcusable para el Consejo de la OACI una vez que ha sido requerida su intervención.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

En tercer lugar, y a pesar de esta última característica, cabe destacar que se trata de una intervención subsidiaria, ya que exige como condición necesaria, habilitante de su ejercicio, la existencia de una negociación previa entre las partes. En otras palabras, la prioridad no sólo deseable, sino exigible, es dar la oportunidad de autocomposición antes de la vía judicial³.

Sin perjuicio del mandato específico que contiene el artículo 84 como mecanismo de solución de disputas, debe tenerse presente que el propio Convenio de Chicago establece otra norma que considera la intervención del Consejo en asuntos que los Estados parte sometan a su conocimiento. Nos referimos al artículo 54 letra n) del Convenio, que instituye como función también obligatoria del Consejo la de “*examinar todo asunto relativo al Convenio que le someta a su consideración un Estado contratante*”. Este deber asignado al Consejo ha dado lugar a lo que en doctrina se conoce como su función *cuasi judicial*⁴, en oposición al rol contenido en el artículo 84. El tenor literal de ambas disposiciones marca una notoria diferencia, como quiera que este último artículo mandata al Consejo para “examinar asuntos” que le sean requeridos, en tanto el artículo primeramente nombrado lo obliga a “resolver desacuerdos”, lo que tiene alcances muy diversos.

Por último, debe también mencionarse que el mecanismo a que venimos aludiendo es procedente no sólo por desacuerdos en torno a la aplicación o interpretación del mismo Convenio de Chicago o de alguno de sus anexos, sino también por lo que toca al contenido de los otros dos tratados suscritos en la Conferencia de Chicago de 1944, el Acuerdo de Tránsito de los Servicios Aéreos (IASTA) y el Acuerdo de Transporte Aéreo, desde luego entre los Estados que lo hayan ratificado. Así quedó establecido en el Artículo II, sección 2 del denominado IASTA, y en el Artículo IV.3 del Acuerdo de Transporte Aéreo, que remiten a las normas del Capítulo XVIII del Convenio de Chicago en caso de desacuerdos entre Estados.

³ La Corte Internacional de Justicia ha interpretado el concepto de negociación en forma amplia, es decir, más extensivamente que las conversaciones bilaterales formales, reconociendo que “*se puede hacer un intento genuino de negociación fuera de la diplomacia bilateral*” y que “*Los intercambios que tienen lugar en una organización internacional también se reconocen como “modos establecidos de negociación internacional”*”. CIJ, 14 de julio de 2020, Recurso de apelación relativo a la competencia del Consejo de la OACI en virtud del artículo 84 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Bahréin, Egipto, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos contra Qatar), Reports 2020, pág. 81, párrafo 90. <https://www.icj-cij.org/case/173>

⁴ Weber, L. “*The Chicago Convention*”. Pág. 29.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

1. El Reglamento para la Solución de Controversias de la OACI (Doc 7782)

El 9 de abril de 1957 y a consecuencia de la primera disputa entre la India y Pakistán, que se abordará más adelante, el Consejo de la OACI aprobó este Reglamento, cuya segunda edición fue aprobada en 1975 luego de acordarse una enmienda a su artículo 29. Por lo tanto, este texto se ha mantenido en buena medida intacto desde su gestación.

A la vista de la cantidad de causas que se han iniciado en el último tiempo y la antigüedad de las normas procedimentales vigentes, en 2018 el Comité Jurídico de la OACI dispuso la creación de un Grupo de trabajo (WG-RRSD), presidido por el distinguido jurista francés Sr. Terry Olson y compuesto por representantes de otros 23 Estados miembros⁵, encargado de actualizar el Reglamento y modernizar sus disposiciones. El trabajo de este Grupo, distribuido en ocho sesiones, estuvo orientado a modificar todas aquellas normas reglamentarias que pudiesen facilitar la solución de controversias en virtud del artículo 84 de forma oportuna, rápida y transparente. Se destaca asimismo que, en caso de ser aprobada por el Consejo, la propuesta de revisiones presentada ante el Comité Jurídico solo se aplicará a litigios futuros y no a los que actualmente aquel órgano tiene ante sí.

2. Ámbito de aplicación

El Reglamento contiene en sus seis capítulos las reglas para el desarrollo del procedimiento en conformidad al cual se tramitará todo desacuerdo que surja entre dos o más Estados miembros de la OACI sobre la ejecución o interpretación del Convenio de Chicago, del IASTA o del Acuerdo de Transporte Aéreo Internacional, conforme al artículo 84 del primero de ellos, al artículo II.2 del segundo y al artículo IV.3 del tercero, y que una las partes someta al Consejo. Pero también es aplicable a toda reclamación relativa a las medidas adoptadas de conformidad con alguno de estos dos últimos por un Estado que sea parte en alguno de ellos, si otro Estado que también sea parte en alguno de ellos estima que es injusta o le causa perjuicio. El texto reglamentario dedica un capítulo especial a la tramitación de estas reclamaciones, aunque haciendo aplicables en general, *mutatis mutandis*, las mismas normas destinadas a las demás diferencias. En otras

⁵ Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Camerún, Canadá, China, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Gambia, Grecia, Indonesia, Japón, Kenia, Kuwait, Nigeria, Países Bajos, Qatar, Reino Unido y Singapur.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

palabras, todos los procesos en los que el Consejo de la OACI puede ejercer facultades jurisdiccionales se someten al mismo procedimiento.

En este punto, el Grupo de Trabajo formuló una propuesta para que el Reglamento se extienda también a los desacuerdos sobre otros instrumentos de derecho aéreo internacional que ya hayan confiado al Consejo las funciones de solución de controversias o que puedan hacerlo en el futuro, siempre que se trate de Estados parte del Convenio de Chicago y previa decisión caso a caso del Consejo para resolver si acepta intervenir o no.

3. Flexibilidad de sus normas

Según los objetivos tenidos en cuenta al momento de su aprobación, se buscaba elaborar un texto breve, sencillo, práctico y flexible. Prueba de esto último es la disposición contenida en el artículo 32 del texto reglamentario, el que establece la posibilidad de suspender los efectos del mismo en los siguientes términos: *“A reserva de que lo acepten las partes, toda disposición de este Reglamento podrá modificarse, o suspenderse su aplicación, si a juicio del Consejo, tal medida puede contribuir a resolver el caso en una forma más rápida o eficaz”*. Queda claro, entonces, que uno de sus objetivos primordiales es privilegiar la eficacia de una solución concreta y consensuada más allá del rigor de lo procedimental.

4. Contenido de la demanda

En lo netamente procesal y luego de precisar su ámbito de aplicación, los primeros artículos del Reglamento versan sobre el contenido que debe reunir toda demanda presentada al Consejo y, en este aspecto, destaca especialmente la necesidad de incluir en ella, además de los obvios datos de individualización de las partes y antecedentes de hecho y de derecho fundantes, *“una declaración de que las partes realizaron negociaciones para dirimir el desacuerdo, pero que no pudieron llegar a una avenencia”*.

En este punto, el Grupo de Trabajo sugirió ajustar la redacción del Reglamento a los términos literales del artículo 84 del Convenio, reemplazando la obligación de que la declaración acompañada señale que las partes realizaron negociaciones y no pudieron arribar a un acuerdo, por la obligación de indicar en dicha declaración que el desacuerdo no puede resolverse por la vía de negociación. Es necesario tener presente en esta parte que la CIJ, analizando el punto, ha concluido que *“Antes de presentar una demanda en virtud del artículo 84, un Estado contratante*



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

ha de intentar de forma genuina de negociar con el/los otro(s) Estado(s) concernido(s). En caso de que las negociaciones o intento de negociaciones acaben por resultar inútiles o se hallen paralizadas, el desacuerdo 'no pued[e] ser solucionado mediante negociación' y se satisface el requisito previo de jurisdicción del Consejo de la OACI"⁶.

5. Bilateralidad de la audiencia

A continuación, el Reglamento establece normas básicas para garantizar el principio del derecho a defensa en condiciones de igualdad, encargando al Secretario General notificar al demandado y a todos los miembros del Consejo la demanda y todos sus documentos relacionados, dando traslado para presentar la contramemoria.

En relación con estos dos últimos elementos, el Grupo de Trabajo propuso exigir a los agentes de cada una de las respectivas partes que también proporcionen, además de un domicilio en la sede de la Organización, una dirección de correo electrónico para efectos de las notificaciones y comunicaciones que procedan.

6. Declinatoria de incompetencia

Particular mención dedica el Reglamento a la interposición de la excepción declinatoria de incompetencia del Consejo, la cual, por ser de previo pronunciamiento, es materia de una audiencia especial ante dicho órgano y, desde luego, produce la suspensión del procedimiento y de los plazos en curso. No obsta, sin embargo, a que las partes puedan continuar negociaciones directas si así lo estiman, o que el Consejo pueda invitarlas a ello.

Con motivo de este asunto, regulado en el artículo 5 del Reglamento, el Grupo de Trabajo, recomendó agregar como un segundo posible motivo de declinatoria la impugnación de la admisibilidad de la demanda, es decir, la solicitud del rechazo *in limine* de ésta por no corresponder a materias propias del artículo 84. Acoge en esto el Grupo el pronunciamiento de la CIJ de 14 de julio de 2020 que, basado en lo dispuesto por su propio reglamento, que sostuvo “el

⁶ Párrafo 89 del fallo de la CIJ citado en nota 3 supra. Véase también el párrafo 90 del fallo de la CIJ sobre Apelación relativa a la jurisdicción del Consejo de la OACI en virtud del artículo II, sección 2, del Acuerdo de Tránsito de Servicios Aéreos Internacionales de 1944 (Bahréin, Egipto y Emiratos Árabes Unidos contra Qatar). 14 de julio de 2020.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

artículo 5 del Reglamento para la solución de controversias de la OACI no impide que el Consejo considere una objeción a la admisibilidad de una demanda como cuestión prejudicial”.

También propuso el Grupo que el debate sobre las excepciones declinatorias se ventile oralmente.

7. Negociaciones directas

El artículo 6 del Reglamento otorga una de las facultades más utilizadas por el Consejo ante la presentación de una demanda y la recepción de la respectiva contramemoria, cual es la de invitar a las partes a iniciar negociaciones directas. El artículo 14 complementa esta norma estableciendo que esta invitación podrá ser formulada en cualquier momento del juicio y antes de que se celebre la sesión en que se dicte la decisión del asunto. Si las partes aceptaren entrar en negociaciones, el Consejo podrá fijar un plazo para la conclusión de las conversaciones, período durante el cual se suspenderá el curso del litigio. Igualmente, se le permite desplegar sus buenos oficios para facilitar el entendimiento entre las partes, ya sea directamente o mediante la intervención de conciliadores especialmente designados al efecto.

El artículo 20 regula los efectos procesales del eventual acuerdo al que puedan arribar las partes en el curso del juicio, prescribiendo que, cuando así ocurra, el Consejo hará constar oficialmente en acta la conclusión del acuerdo o el desistimiento, según corresponda, quedando inmediatamente terminado el proceso, aun cuando existan terceros Estados que hayan intervenido. Estos últimos son libres, sin embargo, de interponer por su cuenta una nueva demanda.

8. Examen del fondo discutido

Enfrentado al examen preliminar del asunto en discusión, el Reglamento permite que excepcionalmente el Consejo realice esta labor por sí mismo, pero contempla que como regla general este análisis se haga por medio de un Comité compuesto por representantes de cinco Estados miembros que no sean parte en la disputa, el cual tendrá amplias atribuciones y deberá presentar un informe de su gestión al término del cometido. Sin perjuicio de este examen, el proceso continúa con los respectivos escritos de réplica y dúplica de cada una de las partes, acompañados de la documentación que los respalde.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

9. Medios de prueba

En materia probatoria, el Reglamento considera un amplio espectro de posibilidades para la presentación de distintos medios encaminados a demostrar los hechos en discusión. Desde luego, contempla en su artículo 9 el derecho de las partes para presentar toda probanza que estimen pertinente, además de los documentos fundantes de sus escritos, dentro del plazo que fije el Consejo. Asimismo, el artículo 8 faculta a éste para requerir informes periciales de cualquier persona, organismo, comisión o entidad, determinando previamente el objeto de la cuestión a investigar y el procedimiento que deberá seguirse. El Consejo también puede solicitar a las partes la comparecencia de determinados testigos o peritos para que declaren en audiencia ante el pleno de sus miembros.

10. Alegatos finales y conclusiones

Concluido el período de prueba, el Consejo citará a una audiencia de alegatos y solicitará la presentación de las conclusiones de la postura de cada parte, ya sea en forma oral o por escrito. Oídos los alegatos y examinado el informe del Comité, según corresponda, el Consejo emitirá, en sesión especialmente convocada al efecto, su decisión del asunto, la que entre otros datos deberá contener las conclusiones y las razones que lo fundamenten, y una declaración sobre la votación realizada en que se indique si las conclusiones fueron unánimes o por mayoría de votos, detallando en este caso el número de votos a favor, en contra y abstenciones. El Grupo de Trabajo pudo constatar en su labor que en la práctica, el Consejo generalmente no da a conocer las razones de sus decisiones, sobre todo cuando estas se toman en votación secreta. Sobre este particular, la CIJ en su fallo del 14 de julio de 2020, hizo hincapié en que estaría en mejores condiciones para actuar ante cualquier futura apelación si la decisión del Consejo está acompañada de los fundamentos de derecho y de hecho que lo llevaron a sus conclusiones⁷.

En relación con las alegaciones y pruebas documentales, el Grupo de Trabajo propuso que el Reglamento debiese contemplar la posibilidad de que estas actuaciones se realicen tanto en formato impreso como electrónico. De esta manera, en opinión del grupo, se lograría un equilibrio entre la necesidad de facilitar la presentación y distribución eficientes de dichos documentos

⁷ Párrafos 125 del fallo de la CIJ citado en nota 3 supra, y 126 del fallo citado en nota 8 supra.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

mediante el uso del formato electrónico y la necesidad de garantizar su certeza y autenticidad al mantener el requisito de presentarlos en formato impreso.

11. Apelación

Como ya hemos mencionado, la decisión del Consejo es apelable ante la CIJ o ante un tribunal de arbitraje especial aceptado por las partes en la controversia, dentro del plazo de 60 días desde que sea notificada a las partes.

En el seno del Grupo de Trabajo se discutió si la obligación que la parte apelante debe cumplir en el plazo de 60 días es meramente dar cuenta de su intención de apelar o si la obligación es notificar dentro de ese plazo el hecho de haberse ya interpuesto la apelación. La mayoría del Grupo se pronunció a favor de esta última interpretación, es decir, que el plazo se refiere a la notificación de una apelación que ya ha sido incoada con antelación a la notificación; en otras palabras, que el artículo 18.2) refleja el requisito de que toda apelación debe hacerse y notificarse al Consejo en el plazo de 60 días a partir de la fecha en que se haya recibido la notificación de la decisión del Consejo.

12. Medidas cautelares: El Reglamento actual no contiene disposición alguna que se refiera expresamente a la capacidad del Consejo de disponer medidas cautelares. Al respecto, el Grupo de Trabajo consideró una propuesta de incorporar una nueva disposición que aclararía la facultad del Consejo para disponer este tipo de medidas, ya sea *proprio motu* o a la solicitud de alguna de las partes en conflicto, antes de la resolución del fondo del asunto. Tomando en cuenta normativa comparada, básicamente el Reglamento de la CIJ, el estatuto del Tribunal Internacional del Derecho del Mar y del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), se recomendó incluir en el Reglamento un nuevo artículo 34, denominado 'Medidas Cautelares', que recogiera esta necesidad con la suficiente flexibilidad y garantizando el derecho de las partes a ser oídas. El contenido puede resumirse de la siguiente forma:

- Se faculta al Consejo para que, cuando considere que las circunstancias lo ameritan y tras oír a las partes, ordene las medidas en cuestión.
- El objeto de ellas es preservar los derechos e intereses de cualquiera de las partes, o en el interés de la seguridad de la aviación civil internacional.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

- Las partes también podrán solicitar medidas cautelares específicas en cualquier momento durante la sustanciación de la causa y antes de la sesión en que el Consejo decida el asunto, indicando sus fundamentos y las consecuencias previsibles si no se conceden.
- El Consejo podrá ordenar medidas de oficio, o disponer otras distintas de las especificadas en la solicitud de parte.
- La resolución sobre las medidas tendrá carácter urgente, debiendo convocarse a sesión extraordinaria si el Consejo se encontrare en receso.
- Las medidas adoptadas podrán dejarse sin efecto o modificarse en cualquier momento, a instancia de parte o de oficio, cuando el Consejo lo considere justificado en razón de un cambio en la situación.

13. Transparencia

El Grupo de Trabajo constató una aparente incongruencia entre el artículo 30.3) del Reglamento, que estipula que *“A menos que el Consejo ordene lo contrario, el expediente será público”*, y el artículo 37 y apéndice F del Reglamento interno del Consejo (Doc 7559/11), en virtud de los cuales las sesiones del Consejo en las que se traten controversias entre los Estados contratantes deberían celebrarse a puerta cerrada y los documentos pertinentes designarse como *“de distribución limitada”*.

El debate discurrió en torno a la conveniencia de continuar la práctica actual de mantener la confidencialidad del expediente a menos que el Consejo ordene lo contrario, versus una propuesta de hacer público el expediente en aras de la transparencia, si bien sujeta a ciertas excepciones. Se reconoció, por ejemplo, que conservar la confidencialidad de los documentos de un caso mientras éste sigue su curso mantiene abierta y facilita la posibilidad de alcanzar una resolución negociada, lo cual es cónsono con el artículo 14.1) del Reglamento. En consecuencia, el Grupo recomendó la siguiente redacción para el artículo 30.3) del Reglamento (subrayándose la frase insertada al texto): *“A menos que el Consejo ordene lo contrario, el expediente será público después de que el Consejo haya dictado su decisión sobre el fondo del asunto. El Consejo podrá hacer pública cualquier parte del expediente que no se hubiera hecho pública anteriormente”*.

Otra arista de este mismo tópico fue relevada por la CIJ en su sentencia de 14 de julio de 2020, motivada por la apelación de los cuatro Estados árabes demandados por Qatar, uno de cuyos



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

capítulos cuestionaba entre otros aspectos del debido proceso y la falta de fundamentación en el rechazo a las observaciones preliminares de los demandados. Si bien el Reglamento exige en su artículo 15.2 v) detallar los fundamentos de toda resolución, en la práctica el Consejo generalmente no da a conocer las razones de sus decisiones, sobre todo cuando estas se toman en votación secreta. En un claro mensaje, la Corte sostuvo con énfasis que *“estará en mejor posición para actuar en cualquier apelación futura si la Decisión contiene las razones de derecho y de hecho que llevaron a las conclusiones del Consejo de la OACI”*⁸.

14. Concepto de “mayoría”

Aunque el artículo 84 del Convenio de Chicago no lo explicita, existe claro consenso en que las decisiones que el Consejo adopte en ejercicio de su función jurisdiccional quedan sujetas a la regla que el artículo 52 del mismo tratado establece y que reza: *“Las decisiones del Consejo deberán ser aprobadas por la mayoría de sus miembros”*. El Grupo de Trabajo discutió los alcances de esta regla, es decir, si se debe considerar una mayoría “absoluta” (más de la mitad de los miembros del Consejo) o una mayoría “calificada” (más de la mitad de los miembros con derecho a voto), habida cuenta de que en una determinada controversia algunos Estados miembros del Consejo podrían estar excluidos de votar por ser parte en la disputa, por no estar al día en sus cuotas o por no haber ratificado el IASTA o el Acuerdo de Transporte, entre otras causas. En definitiva, el Grupo evitó pronunciarse sobre este punto y consideró que correspondía a la Asamblea resolverlo.

15. Otras materias

El Reglamento dispone también sobre diversos otros aspectos procesales, tales como la intervención de terceros Estados en la causa; los efectos del desistimiento de la demanda; el nombramiento de agentes y asesores; las facultades del Consejo para fijar plazos a las actuaciones de las partes; los idiomas en que se desarrollará la tramitación; el registro y publicidad de las actuaciones; las costas, etc.

Finalmente, el Grupo de Trabajo formuló algunas otras recomendaciones, como por ejemplo, que el Consejo elabore un instructivo de procedimiento en el que se aborden materias más bien

⁸ Párrafo 125 del fallo de la CIJ citado en nota 3 supra.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

procesales, prácticas y logísticas sobre aspectos como la forma de conducir las audiencias o de presentar los documentos, etc., teniendo presente que en todo caso dichas instrucciones se subordinarán al texto del Reglamento. Asimismo, se aconsejó considerar la realización de audiencias virtuales cuando existan motivos excepcionales que así lo justifiquen.

III. CASOS MÁS RELEVANTES SOMETIDOS AL PRONUNCIAMIENTO DEL CONSEJO

1. India vs. Pakistán (1952)

La materia en disputa correspondió al ejercicio del derecho de sobrevuelo por parte de aerolíneas de India en espacio aéreo de Pakistán, en operaciones con destino a Afganistán, alegándose el incumplimiento del Convenio de Chicago (artículos 5, 6 y 9) y del IASTA por parte de la demandada. En este caso, el Consejo no llegó a emitir una decisión, pues dispuso como cuestión previa la creación de un grupo asesor encargado de recomendar el diseño de reglas de procedimientos adecuadas, que a esa fecha no existían. Fruto de esta gestión, se pudo reconducir a las partes a una negociación directa que permitió resolver amistosamente el conflicto.

2 Reino Unido vs. España (1969)

En este caso se demandó la violación del artículo 9 del Convenio de Chicago por parte de España, al establecer una zona de prohibición de vuelos en torno a Gibraltar. Dado que las partes habían también iniciado negociaciones bilaterales directas en Naciones Unidas y otros foros, solicitaron suspender la cuestión indefinidamente, sin que llegase a emitirse una decisión.

3 Pakistán vs. India (1971)

El reclamo pakistaní se debió a la suspensión de vuelos a empresas de ese país por parte de India sobre su territorio, decisión motivada a su vez por el secuestro y posterior destrucción de una aeronave india, supuestamente con apoyo del gobierno de Pakistán. Una vez más, el artículo 5 del Convenio de Chicago y el IASTA fueron las normas jurídicas invocadas.

Sin embargo, la materia más interesante en discusión en esta causa se refirió a la cuestión previa de incompetencia deducida por la India, alegando que el asunto no discurría sobre la aplicación o interpretación de los tratados mencionados por Pakistán, sino sobre un acuerdo bilateral entre ambos que prevalecía sobre aquellos –la Declaración de Tashkent de 1966– que expresamente



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

suspendió la aplicación tanto del Convenio de Chicago como del IASTA. En otras palabras, la India sostuvo que, estando dichos Tratados terminados o suspendidos, ninguna cuestión relativa a su interpretación o aplicación podía surgir, ya que los tratados inexistentes no pueden interpretarse ni aplicarse.

Por vía de apelación, la CIJ afirmó la competencia del Consejo de la OACI, entendiendo que el solo hecho de que las partes difirieran en torno al grado de aplicación que las dos citadas convenciones pudieran mantener, era una señal de diferencia sobre su interpretación. En concreto, señaló que cualquier régimen especial instituido entre las partes, y más especialmente cualquier desacuerdo sobre su existencia y efectos, que sin duda lo había, plantearía de inmediato cuestiones que requerirían la interpretación y aplicación por parte del Consejo de las disposiciones del Convenio de Chicago⁹.

Finalmente, esta causa tampoco llegó a resolverse mediante una decisión del Consejo, sino que fue suspendida de común acuerdo por las partes en el contexto de negociaciones directas.

4. Cuba vs. Estados Unidos (1998)

Otra vez el respeto a la primera libertad del aire, afirmada en los mismos dos tratados que fundaron las anteriores demandas, constituyó el núcleo del asunto a decidir. La larga suspensión de sobrevuelos aplicada por EE.UU. a empresas cubanas sobre su espacio aéreo, motivada en razones de seguridad nacional derivadas de la guerra fría, perdió buena parte de su justificación hacia finales de los '90, lo que motivó a Cuba a demandar un derecho que, por su propia parte, nunca dejó de reconocer a las aerolíneas norteamericanas. Siendo bastante claros los antecedentes y encaminándose el Consejo a una decisión favorable a la demandante, EE.UU. cedió voluntariamente su postura abriendo sus rutas a operadores cubanos en trayecto hacia Canadá. En estas condiciones, no fue necesario emitir una decisión final.

5. Estados Unidos vs. Estados miembros de la Unión Europea (2000)

Es esta la primera controversia sometida al Consejo de la OACI que no discurre alrededor de los artículos 5 del Convenio de Chicago y 1 del IASTA, es decir, sobre el ejercicio de la primera libertad del aire. Antes bien, en esta ocasión el conflicto versó acerca de la procedencia de

⁹ <https://www.icj-cij.org/case/54>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

ciertas medidas apuntadas a la reducción del ruido de los motores de aeronaves impuestas por los Estados miembros de la UE y que, a juicio de los EE.UU., perjudicaban de una manera discriminatoria a sus compañías, al no estar orientadas a niveles específicos de ruido medido en decibeles, sino a ciertos tipos o modelos de aeronaves, violando así el principio de no discriminación entre aeronaves sobre la base de su nacionalidad. Vale la pena recordar que estas medidas han sido usualmente objeto de discusión debido a la sospecha de un proteccionismo encubierto en favor de la industria europea de aeronaves. Adicionalmente, EE.UU. invocó la violación de las normas del Anexo 16 al Convenio de Chicago, sobre Medio Ambiente, por entender que la UE formulaba exigencias más altas que las incluidas en dicho texto.

La UE solicitó la inadmisibilidad de la demanda por exigir al Consejo apartarse de la función contenida en el artículo 84 y resolver en equidad la implementación de “acciones apropiadas y justas”, lo cual excedería el alcance de la norma, cuyo auténtico propósito es solamente señalar la correcta aplicación o interpretación del Convenio. Por otra parte, la contestación también aludió a la necesidad de una negociación previa entre las partes, lo que en opinión de la parte europea no había ocurrido, y arguyó adicionalmente que las empresas norteamericanas supuestamente afectadas por las medidas europeas disponían de “remedios locales”, los cuales no habían ejercido.

Especial relevancia presenta el cuestionamiento de la competencia del tribunal por impugnación de uno de los presupuestos exigidos por el artículo 84, cual es el de las negociaciones previas, ya que se trata de uno de los puntos abordados durante el reciente 39° Comité Jurídico de la OACI, en cuyo seno se debatió si existe necesidad de acreditar la existencia de dichas negociaciones y su consiguiente fracaso como requisito habilitante de la interposición de la demanda, o si, por el contrario y con apego al tenor literal del artículo 2 letra g) del Reglamento de Resolución de Disputas del Consejo de la OACI, basta una mera declaración de la parte demandante, adjunta a la demanda, para que ello se entienda cumplido. El Consejo finalmente rechazó esta objeción de la UE por entender que las discusiones técnicas entre EE.UU. y algunos países europeos sobre los estándares de ruido exigidos, llevadas a cabo antes de la demanda, si bien no se referían a la interpretación del Convenio de Chicago, cumplían el estándar del artículo 84.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

En cuanto a la objeción de no haberse ejercitado los remedios locales en forma previa, el Consejo también la rechazó, por entender que tal exigencia aplica únicamente cuando los perjudicados son sujetos privados y no el Estado, y en esta causa EE.UU. actuó para proteger no sólo a sus nacionales, sino también su posición como Estado.

Por último, en lo tocante al alcance y procedencia de lo solicitado por EE.UU. en su demanda, como acción a adoptar por el Consejo, éste resolvió que ello correspondía a la decisión de fondo y no a una objeción previa, por lo que difirió su resolución para la sentencia final.

La UE no apeló de lo resuelto ante la CIJ, por lo que el Consejo se abocó a los aspectos materiales de la causa. No obstante, formuló a las partes una invitación a negociar bajo los buenos oficios de su presidente, esfuerzo que dio sus frutos mediante un arreglo suscrito por ambos litigantes y que puso fin al proceso sin necesidad de decisión.

6. Brasil vs. Estados Unidos (2016)

El desacuerdo planteado por Brasil ante el Consejo se refirió a la interpretación y aplicación del Convenio de Chicago y sus Anexos a raíz de la colisión producida el 29 de septiembre de 2006 entre la aeronave Boeing 737-8EH que realizaba un vuelo de la aerolínea GOL y un avión ejecutivo Legacy EMB-135BJ que volaba para la norteamericana ExcelAire Services Inc.

EE.UU. presentó una excepción declinatoria que fue rechazada por el Consejo, el que decidió además invitar a las partes a que continuaran sus negociaciones directas, y solicitó al presidente del Consejo que ofreciera sus buenos oficios como conciliador durante dichas negociaciones.

Con posterioridad, ambas partes sometieron al Consejo un informe sobre el avance de las negociaciones, incluyendo un acuerdo para suspender la presentación de la respuesta del Brasil a la contra memoria de EE.UU., para poder realizar consultas adicionales entre ellos. El Consejo respaldó este acuerdo.

Como posteriormente fue oficializado, de esta iniciativa surgió la creación de un grupo especial de trabajo para analizar mejoras en la aplicación del 12 del Convenio, cuyo informe, presentado a la 40ª Asamblea (2019), permitió agregar este asunto al Programa de trabajo del Comité Jurídico, sin perjuicio de continuar las partes sus conversaciones con miras a solucionar la disputa.

7. Qatar vs. Arabia Saudita, Bahréin, Egipto y Emiratos Árabes Unidos (2017)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

Una primera demanda fue presentada por Qatar en contra de Arabia Saudita, Bahréin, Egipto y los Emiratos Árabes Unidos, por violación del Convenio de Chicago (en particular los artículos 2, 3 bis, 4, 5, 6, 9, 37 y 89) y sus Anexos, y una segunda en contra de los mismos Estados con excepción de Arabia Saudita, por infracción al artículo II.2 del IASTA (Arabia Saudita no es parte de este último tratado). Ambas se fundaron en el anuncio de los gobiernos de los Estados demandados de *“no permitir a las aeronaves matriculadas en Qatar, con efecto inmediato y sin negociación o advertencia, volar hacia o desde los aeropuertos en sus territorios y prohibir su acceso, no sólo a sus espacios aéreos respectivos, sino también a sus regiones de información de vuelo (FIR) que van más allá de su espacio aéreo nacional incluso hasta alta mar”*. Esta decisión se relacionaba, a su vez, con la acusación de estos países a Qatar de estar financiando y amparando actividades terroristas.

Los demandados dedujeron excepción declinatoria cuestionando la jurisdicción del Consejo por no tratarse de un asunto pertinente a los instrumentos internacionales citados y por no cumplirse el requisito de agotar negociaciones en forma previa. El Consejo rechazó las excepciones y los demandados apelaron de esta decisión ante la CIJ, arguyendo que la decisión fue adoptada en un procedimiento manifiestamente defectuoso y en violación del debido proceso, particularmente en cuanto al derecho a ser oídos. En julio de 2020 la CIJ desestimó el recurso y reafirmó la jurisdicción del Consejo de la OACI para conocer la demanda presentada por Qatar el 30 de octubre de 2017 y que dicha solicitud es admisible¹⁰.

Luego de presentadas las contra memorias, réplicas y dúplicas, Qatar solicitó en 2021 suspender la tramitación en razón de haberse suscrito la Declaración de Al-Ula con los demandados, en búsqueda de una solución acordada. Posteriormente, Qatar comunicó al Consejo el retiro de ambas demandas en contra de Egipto y en 2022 hizo lo propio respecto de Arabia Saudita en la primera de sus demandas.

8. Australia y Países Bajos vs. Federación Rusa (2022)

Los trágicos hechos derivados del derribo de una aeronave de Malaysia Airlines (vuelo MH-17) en 2014, causado por un misil disparado el 17 de julio de 2014 desde territorio de Ucrania, sirven de base a esta demanda, en la cual se atribuye responsabilidad y la consiguiente violación al

¹⁰ <https://www.icj-cij.org/case/173>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

Convenio (artículo 3 bis) a la Federación de Rusia. Como ha ocurrido en otros casos, la respuesta de la parte demandada consistió en la oposición de una objeción preliminar cuestionando la competencia del Consejo para tratar el asunto, fundado en que el artículo 3 bis no sería aplicable a conflictos armados. No obstante, el Consejo de la OACI rechazó la excepción por entender que su naturaleza era más propia de una defensa de fondo, y citó a las partes a una primera audiencia en junio de 2024. No obstante, encargó al Presidente del Consejo que interpusiera sus buenos oficios para celebrar consultas entre las partes.

La defensa de Rusia, además de insistir en que el artículo 89 del Convenio de Chicago excluiría del ámbito de su aplicación al accidente del vuelo MH17 y que el artículo 3 bis no se aplica a conflictos armados, se basó en que la investigación contuvo numerosas inconsistencias y que no contó con la participación de especialistas rusos en el equipo investigador. Adicionalmente, sostuvo que 12 de los Estados miembros del Consejo manifestaron previamente a través de sus gobiernos posturas públicas apoyando a los demandantes, por lo que carecen de imparcialidad. Con base en estos antecedentes, decidió abstenerse de seguir participando en el proceso. Ante ello, las demandantes invocaron la aplicación del artículo 16 del Reglamento, el cual prevé que si una de las partes se abstiene de defender su caso, la otra parte podrá pedir al Consejo que decida a su favor.

En febrero de 2025 el Consejo declaró concluida la fase de examen preliminar e invitó a las partes a presentar sus alegatos finales conforme al artículo 12 del Reglamento. Mediante decisión adoptada en la decimoprimer sesión de su 235º período de sesiones, celebrada el 30 de junio de 2025, el Consejo determinó que las pretensiones de los demandantes eran fundadas en cuanto a los hechos y al derecho, y que en consecuencia el derribo del vuelo MH17 el 17 de julio de 2014 constituye un incumplimiento por parte de la Federación de Rusia de sus obligaciones en virtud del artículo 3 bis del Convenio de Chicago. Consiguientemente, dispuso que las partes entablen inmediatamente negociaciones de buena fe para resolver la reparación íntegra por el incumplimiento por parte de Rusia. Esta decisión, adoptada por 22 votos a favor, tres en contra y diez abstenciones¹¹, constituye un precedente histórico en la aplicación del método de solución de controversias del artículo 84 del Convenio de Chicago.

¹¹ Votaron 35 de los 36 miembros del Consejo, ya que Australia, por ser parte en la controversia, carece de derecho a voto.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

9. Federación de Rusia vs. 37 Estados miembros de la OACI (2023)

Como reacción a la demanda descrita previamente, Rusia replicó demandando a diversos Estados miembros de la OACI (todos los miembros de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Albania, Islandia, Mónaco, Montenegro, Noruega, Macedonia del Norte y Suiza) que respaldaron las sanciones comerciales y políticas aplicadas a la demandante por la invasión a Ucrania, las que ésta considera como medidas restrictivas unilaterales ilegales y discriminatorias contra Rusia y sus empresas de aviación. En particular, se trata de la prohibición de que las empresas aéreas rusas utilicen su espacio aéreo, la prohibición de suministrarles aeronaves y piezas de repuesto, la prohibición de realizar servicios de mantenimiento y seguros de aeronaves, la detención de aeronaves en el extranjero y la restricción del acceso a la información meteorológica para la navegación aérea. Según la demanda, estas medidas violan los artículos 4, 9 b), 11, 15, 22, 28, 37, 38, 44 (incisos a, d, f, g, h), 82 y 87 del Convenio de Chicago y sus Anexos.

Más allá de la especial complejidad que presenta un caso con tan alta multiplicidad de demandados, las consecuencias prácticas de la presentación de esta demanda se relacionan directamente con la exclusión de los demandados de la posibilidad de votar y, por lo mismo, con la validez de las decisiones que necesariamente deben ser adoptadas por mayoría de los Estados miembros del mismo órgano. Esta causa se encuentra aún en proceso, en fase de resolverse las excepciones declinatorias.

10. Canadá, Suecia, Ucrania, Reino Unido vs. República Islámica de Irán (2023)

Esta demanda se origina en el derribo del vuelo PS752 de Ukraine International Airlines, que despegó de Teherán en ruta hacia Kiev el 8 de enero de 2020, hecho atribuido al Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica de Irán, reconocido posteriormente por el gobierno iraní como un hecho involuntario¹², y que resultó en la muerte de 176 pasajeros y tripulantes, varios de ellos de nacionalidad de los países demandantes. Estos últimos alegan la violación del artículo 3 bis del Convenio de Chicago, que prohíbe el uso de armas en contra de aeronaves civiles,

¹² <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-51073621>

<https://www.cbc.ca/news/world/iran-jetliner-unintentionally-shot-down-1.5423608>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

imputándole negligencia a Irán por no haber cerrado su espacio aéreo a pesar del aumento de tensiones militares en la región, así como la omisión de una investigación independiente.

La defensa de Irán se manifestó en dos excepciones declinatorias fundadas la primera de ellas en la ausencia de negociaciones previas y la segunda en la falta de legitimación activa del Reino Unido. En cuanto a la primera objeción, Irán sostuvo que los demandantes impusieron como condición previa para negociar el reconocimiento por parte del demandado de la existencia de una violación del Convenio de Montreal de 1999¹³ y del Convenio de Chicago, pretendiendo tratar la violación del derecho internacional como un hecho consumado, en lugar de buscar una solución práctica, todo lo cual excluye un ánimo genuino de querer negociar de buena fe. La segunda objeción, en tanto, se afirmó en la circunstancia de no haberse probado la presencia de ciudadanos británicos en la aeronave derribada.

Las excepciones fueron rechazadas por el Consejo en razón de estimarse que existieron genuinos intentos de resolver la disputa mediante negociaciones entre las partes, los cuales no fueron exitosos, y que el Reino Unido tiene legitimación procesal porque se ve especialmente afectado en este caso, a diferencia del interés general de los demás Estados Contratantes del Convenio de Chicago, debiendo abordarse en la fase de fondo la cuestión de si se han infringido los derechos subjetivos del Reino Unido o si se han incumplido obligaciones *erga omnes* partes. Y, al igual que en otros casos, invitó a las partes a que renueven sus esfuerzos para buscar una solución al asunto en disputa mediante negociaciones directas, ofreciendo para tal efecto los buenos oficios del Presidente del Consejo.

Esta decisión fue apelada por Irán ante la CIJ en abril de 2025, agregando un nuevo argumento de impugnación, alegando como vicio el hecho de que el Consejo resolvió las dos excepciones como si fueran una sola. Asimismo, complementó las bases de su primera objeción señalando que la invitación a seguir buscando una solución bajo los buenos oficios del Presidente constituye prueba de que las negociaciones no están agotadas.

¹³ Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, tratado que regula la responsabilidad de los transportistas en eventos de muerte o lesiones de pasajeros con ocasión del vuelo.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

A la fecha de publicarse este trabajo y entretanto se resuelva esta última petición, la causa se encuentra suspendida¹⁴.

11. Venezuela vs. Argentina (2024)

La más reciente reclamación conocida en el marco del artículo 84 del Convenio consiste en la demanda de la República Bolivariana de Venezuela por la detención, y posterior entrega a EE.UU., del avión de carga de la empresa Emtrasur, propiedad de la aerolínea estatal venezolana Conviasa, en Argentina, en junio de 2022, hecho que acorde a la demanda infringe los artículos 3 bis, 4, 12, 13, 15, 16, 22, 27, 28, 32, 33, 44 y 82 del Convenio de Chicago, mediante la aplicación de medidas restrictivas unilaterales ilegales de carácter discriminatorio contra Venezuela. Cabe recordar que, en el contexto de vuelos no regulares realizados por la aeronave Boeing 747-300, matrícula YV 3531, perteneciente a Conviasa y cedida en arrendamiento a Emtrasur, un juez argentino ordenó la incautación de la aeronave y la detención de sus tripulantes (14 venezolanos y 5 iraníes), tras negársele el abastecimiento de combustible por existir sanciones aplicadas por EE.UU., al gobierno de Venezuela. Públicamente, Argentina ha sostenido que se trató de una decisión judicial que el gobierno de ese país se limitó a acatar.

El 22 de julio de 2024, el demandado presentó un escrito de excepción declinatoria fundado en no existir un “desacuerdo” entre las partes; no haberse cumplido el requisito de las negociaciones previas; ser incompetente el Consejo para conocer de una causa ya resuelta por los tribunales argentinos; no haberse agotado los recursos internos respectivos, y carecer de objeto la demanda y memoria de la parte demandante, ya que no se están produciendo actos que la justifiquen y no se exige ninguna conducta futura concreta del demandado.

En marzo de 2025, el Consejo decidió por mayoría aceptar la excepción, acogiendo los argumentos de Argentina, e invitar a las partes a buscar una solución mediante negociaciones. A tal efecto, se encargó al Presidente del Consejo que ofrezca sus buenos oficios para las consultas.

¹⁴ <https://www.icj-cij.org/case/198>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

IV. OTRAS VÍAS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL

1. Convenios multilaterales de la OACI

La OACI ha sido prolífica en la generación de tratados multilaterales aplicables a la aviación civil internacional, pilares primordiales del *Corpus Iuris* aeronáutico global, que abarcan materias específicas como los derechos y garantías sobre aeronaves, la responsabilidad derivada del transporte aéreo y la seguridad de la aviación, entre otras. Sin perjuicio de lo ya dicho del IASTA y del Acuerdo de Transporte Aéreo Internacional, ambos sometidos al artículo 84 del Convenio de Chicago, algunos otros tratados aeronáuticos contemplan disposiciones especiales sobre solución de controversias surgidas de la aplicación o interpretación de los respectivos textos. Así ocurre con el Convenio de Tokio de 1963, sobre Infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves; el Convenio de La Haya de 1970, sobre Represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, y el Convenio de Montreal de 1971, sobre Represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, todos los cuales incluyen un artículo de idéntica redacción previendo que, en caso de no poder solucionarse una diferencia entre la partes mediante negociaciones, se someterán a arbitraje a petición de uno de ellos. Si en el plazo de seis meses contado desde la fecha de solicitud del arbitraje las partes no lograren ponerse de acuerdo en la forma que este mecanismo adoptará, cualquiera de ellas podrá someter la controversia a la CIJ. Los tres convenios mencionados autorizan a las partes para hacer reserva de esta disposición.

2. Acuerdos de servicios aéreos

El procedimiento de solución de conflictos previsto en el Convenio de Chicago no es la única forma de resolver disputas relacionadas con el transporte aéreo entre Estados. Si bien su artículo 84 cubre un espectro bastante amplio de materias, lo cierto es que los Estados disponen también de otro camino para abordar las controversias que provengan de sus relaciones aerocomerciales. Nos referimos a las cláusulas compromisorias contempladas en los acuerdos bilaterales o multilaterales de servicios aéreos, conocidos por su acrónimo ASA y que estipulan las reglas sobre concesión de derechos de tráfico y capacidad; designación de aerolíneas nacionales por cada parte; otorgamiento y revocación de permisos; determinación de tarifas; uso de aeropuertos e instalaciones; oportunidades comerciales para los respectivos operadores; observancia de



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

normas de seguridad operacional y seguridad de la aviación y, en general, todas las provisiones indispensables para el desarrollo del transporte aéreo entre dos o más Estados.

Una extensa red de acuerdos de servicios aéreos, en su mayoría bilaterales, sostienen jurídicamente a la aviación comercial regular en todo el planeta, estructurando un estándar normativo que tiene su asidero en el artículo 83 del Convenio de Chicago y cuya matriz de contenidos proviene del célebre Acuerdo de Bermuda suscrito en 1946 entre los gobiernos del Reino Unido y de los Estados Unidos de América¹⁵.

Bajo el título “Registro de nuevos Acuerdos”, el citado artículo 83 reza al efecto: *“Salvo lo dispuesto en el artículo precedente, todo Estado contratante podrá concertar acuerdos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Convenio. Todo acuerdo de esta naturaleza se registrará inmediatamente en el Consejo, el cual lo hará público a la mayor brevedad posible”*.

Como mencionamos más arriba, el formato y substancia de los ASA han alcanzado un grado importante de uniformidad, difiriendo unos y otros más bien en el enfoque más liberal o proteccionista de sus cláusulas. A ello ha contribuido la OACI con sus modelos de acuerdo disponibles para los Estados en sus negociaciones¹⁶.

Uno de los artículos de permanente inclusión en estos acuerdos es precisamente el de solución de controversias, que nos ha parecido útil traer a colación a los fines de comparar la fórmula aplicada por la OACI con otras vías similares que también se enmarcan en el ámbito de la aviación civil. La redacción de estas cláusulas puede asumir diferentes opciones de texto, sin embargo, en la mayoría de los casos contemplará la celebración de consultas y negociaciones entre las partes como paso previo a la resolución por un tercero imparcial. En caso de resultar frustrada esta fase previa de diálogo directo, sin concretarse un acuerdo, normalmente se pactarán todos o algunos de los siguientes caminos de solución pacífica: la vía diplomática, el arbitraje y/o la mediación, siendo esta última un paso intermedio entre las consultas y el arbitraje.

¹⁵ Sobre este particular, puede consultarse el interesante artículo *“International Air Transport Agreements”*, de Salazar, J.C. y Van Fenema, P., pp. 252-294.

¹⁶ Véase Doc 9587 de la OACI, “Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional”. Vale a pena señalar que la ATConf/7 está prevista celebrarse durante 2026.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

Vía diplomática: las consultas y negociaciones entre altos dignatarios de las respectivas Cancillerías es un método tradicional y propio de las relaciones internacionales, al cual se puede apelar háyase o no pactado en forma expresa. No obstante, la misma OACI previene en su texto de orientación sobre la materia que *“elevar una controversia a niveles gubernamentales más altos puede suponer el riesgo de que se llegue a una decisión con fundamentos ajenos al transporte aéreo”*¹⁷. En efecto, uno de los principios que se trata de preservar en el mundo de la aviación civil es mantener la resolución de las discrepancias en la esfera técnica, a fin de no contaminar su análisis con elementos de otra índole. No obstante, la experiencia muestra que la gran mayoría de las controversias ventiladas ante la OACI han tenido un origen político.

Mediación: La cláusula modelo de la OACI estipula que, en caso de surgir una controversia en la aplicación o interpretación del respectivo ASA, ella podrá someterse, a petición de cualquiera de las Partes de dicho Acuerdo, a uno o más mediadores. El objeto de este procedimiento puede ser, por un lado, la determinación del fondo de la controversia o, alternativamente, recomendar medidas correctivas a adoptarse por los contendientes para solucionar la controversia. Las atribuciones del mediador, los principios o criterios de orientación que habrá de seguir en su labor y las condiciones para acceder a él, deben ser convenidas de antemano por las partes. Del mismo modo se deben prever, en caso de ser necesario, las medidas provisionales a que pueda haber lugar y la forma en que participarán las partes afectadas por la controversia, teniendo presentes el objetivo y la necesidad de un procedimiento simple, adecuado y rápido (la cláusula modelo recomienda un plazo de 60 días para completar la mediación). Cuando los Estados deciden emplear este método, el o los mediadores pueden ser nombrados de entre una lista de expertos en aviación mantenida por la OACI.

Arbitraje: La aplicación del mecanismo de mediación no excluye la del procedimiento de arbitraje, si así se ha previsto en el respectivo acuerdo y siempre que aquella vía no haya resultado exitosa. La práctica internacional generada desde los Acuerdos de Bermuda y recogida en el modelo de ASA de la OACI contempla una cláusula en la que se establece un tribunal de tres árbitros, nombrados dos de ellos por cada una de las partes y el tercero de común acuerdo entre los dos árbitros escogidos, a condición de que el tercero no sea un nacional de ninguna de las partes en litigio. El modelo considera también la posibilidad de que, en caso de no nombrarse los

¹⁷ Doc 9587 de la OACI, p. A1-53.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

árbitros dentro de un determinado plazo, cualquiera de las partes pueda solicitar al Presidente del Consejo que lo haga. Igualmente, el modelo propone que el tribunal arbitral resuelva la cuestión en un plazo no superior a 30 días desde su constitución.

La gran limitación de estos mecanismos de solución de conflictos es que tienen como condición necesaria la existencia de un ASA o instrumento similar entre los Estados en disputa y, además, quedan constreñidos al marco de los derechos y obligaciones estipulados en dicho acuerdo, usualmente de carácter aerocomercial, en tanto que el Convenio de Chicago, por el contrario, posee un alcance prácticamente universal y comprensivo de una amplia gama de materias de aviación civil. Igualmente, dependerá de cada Estado invocar el mecanismo de solución previsto en el respectivo acuerdo de servicios aéreos en lugar de iniciar un proceso ante el Consejo de la OACI con base en el Convenio de Chicago y, teniendo presente el enfoque que ya ha manifestado la CIJ, es de presumir que la existencia de un ASA entre las partes en discordia no excluirá la jurisdicción del citado Consejo. Con todo, nos parece digno de resaltar que en el marco de los ASA, y sin perjuicio de la instancia previa autocompositiva, se perfila de manera directa la solución por vías arbitrales, como un medio aparentemente más efectivo que someter la disputa al pronunciamiento de los representantes de una treintena de Estados, como lo prevé el artículo 84 de la Carta de Chicago.

3. Experiencia en Latinoamérica

En el entorno regional latinoamericano existen tres ejemplos de acuerdos multilaterales de servicios aéreos: a) el denominado Acuerdo de Fortaleza de 1996 o Sistema de Transporte Aéreo Subregional, del que son partes Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay; b) el Acuerdo de la Comunidad Andina de Naciones¹⁸, suscrito por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; c) el Acuerdo Multilateral de Cielos Abiertos de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), suscrito a la fecha por Chile, Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay¹⁹.

En lo que toca a la solución de diferencias entre los Estados parte, el primero de ellos previene en su Anexo III que las controversias serán sometidas, en primera instancia, a la deliberación del

¹⁸ Decisión N° 582 de 4 de mayo de 2004 del Consejo de la Comunidad Andina de Naciones.

¹⁹ https://clac-lacac.org/acuerdo-multilateral/#am_fa



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

Consejo de autoridades aeronáuticas que el mismo instrumento crea. Si esta vía fracasare, las partes involucradas establecerán negociaciones directas entre ellos, *“aunque las controversias involucren intereses directos de sus empresas”*. Si la negociación no alcanzare un resultado exitoso, se constituirá una Comisión Arbitral, integrada por un árbitro de cada Estado Parte involucrado, debiendo esos árbitros designar un último árbitro que no sea nacional de ninguna de las partes en conflicto, para actuar como Presidente de dicha Comisión y que tendrá, en caso de empate, doble voto. Agrega el texto que las decisiones de la Comisión Arbitral serán inapelables y deberán ser cumplidas en los plazos que en ellas se establezcan. Si un Estado Parte no las cumpliera, los demás Estados Parte podrán adoptar medidas restrictivas a la operación de las empresas del referido Estado, u otras destinadas a lograr su cumplimiento.

Más escueto es el segundo de los acuerdos mencionados, cuyo artículo 29 se imita a estipular que: *“Dejando a salvo lo dispuesto en el Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, cuando se presenten discrepancias u observaciones en relación con el cumplimiento de esta Decisión, las Autoridades Nacionales Competentes podrán celebrar consultas directas encaminadas a resolver las diferencias planteadas”*.

Por último, el artículo 32 del Acuerdo de Cielos Abiertos de la CLAC, siguiendo una línea similar al modelo de la OACI, establece como primera instancia la búsqueda de una solución por consultas y negociaciones, para escalar a la vía diplomática si no hubiere resultados satisfactorios. No obstante, se muestra más tímido a la hora de avanzar hacia un método adversarial o jurisdiccional, remitiéndose a permitir que los Estados en contienda puedan recurrir a todos los medios de solución de controversias previstos en la Carta de las Naciones Unidas. Si bien en su artículo 33 este último instrumento internacional prevé como métodos aceptables la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección²⁰, creemos que una definición más precisa sobre dichos canales simplificaría la aplicación práctica de cualquiera de ellos.

V. CONCLUSIONES

²⁰ <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-6>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

La solución pacífica de controversias no sólo constituye un principio básico del Derecho Internacional moderno, sino que en el ámbito de la aviación civil encuentra especial acogida en su tratado capital, el Convenio de Chicago, que reconoce en su texto dos principios fundamentales para el desarrollo de la actividad y que se yerguen como fines de la propia OACI: el desarrollo ordenado de la aviación civil y la igualdad de oportunidades en el acceso y provisión de los servicios de transporte aéreo. En efecto, el Preámbulo del Convenio indica como considerandos *“que la aviación civil internacional pueda desarrollarse de manera (...) ordenada”* y *“que los servicios internacionales de transporte aéreo puedan establecerse con carácter de igualdad para todos”*. A su turno, el artículo 44 letra f) señala como uno de los fines de la Organización *“fomentar el establecimiento y desenvolvimiento del transporte aéreo internacional, con el objeto de: asegurar que se respeten plenamente los derechos de los Estados contratantes y que cada Estado contratante tenga oportunidad equitativa de explotar los servicios de transportes aéreos internacionales”*. La consecución de estos objetivos descansa sin duda, y entre otros factores, en la existencia y aplicación de un mecanismo racional, expedito y justo de solución de disputas.

Dicho lo anterior, una de las preguntas clave que pueden hacerse a la luz de la reseña de antecedentes efectuada a lo largo de este trabajo, es si en la actualidad se justifica que el Consejo de la OACI posea un rol jurisdiccional y, en caso de respuesta afirmativa, cómo debería ejercerse dicho rol en función de su eficacia.

A primera vista, no parece extraño que en el ámbito internacional se contemplen organismos con funciones decisorias de conflictos, especialmente teniendo presente el principio de solución pacífica de controversias que constituye una de las bases del sistema de Naciones Unidas y del Derecho Internacional en general²¹. No obstante, es más usual encontrar funciones de esa naturaleza en órganos especialmente dedicados a la resolución de disputas y no en el seno de una organización internacional cuyos fines generales son otros. Como ejemplos es posible mencionar la CIJ, el Tribunal Internacional del Mar, la Corte Interamericana de Derechos

²¹ Carta de las Naciones Unidas. Artículo 2.3: *“Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”*. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-1>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

Humanos, la Corte Penal Internacional, el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), así como numerosos entes específicamente arbitrales.

Una segunda cuestión a plantear es si la naturaleza del Consejo de la OACI se aviene o no con ese rol judicial y, a este respecto, vale la pena recordar que, siendo la OACI una entidad de perfil más bien técnico, su órgano más político es precisamente el Consejo, en cuyo seno se reúnen 36 Estados elegidos por su importancia para el transporte aéreo, por su contribución a las instalaciones y servicios para la navegación aérea y por su representatividad regional²², parte de los cuales se renueva cada tres años.

En torno a este punto se han levantado algunas visiones críticas. Ya en 1979 Michael Milde, sostenía que *“El Consejo de la OACI no puede considerarse un órgano adecuado para la resolución de controversias en el sentido estricto de la palabra, es decir, para la resolución de controversias por jueces y basándose únicamente en el respeto a la ley. El Consejo está compuesto por Estados (no por individuos independientes) y sus decisiones siempre se basarían en consideraciones de política y equidad, más que en fundamentos puramente jurídicos...”*, al tiempo que manifestaba sin rodeos su preferencia por la CIJ como el escenario natural y auténtico órgano judicial en el que toda disputa entre Estados debiera resolverse, pues está en condiciones de *“aportar al procedimiento un completo desapego, independencia y pericia judicial”*.²³

Modernamente, otros autores han insistido en la primacía del rol político-diplomático, no jurídico, del Consejo, cuyos integrantes no son necesariamente profesionales del Derecho ni tampoco expertos en aviación, que las partes no pueden elegir y que, además, equivalen a un 18,65% del total de Estados miembros de la OACI, menor aún si la decisión se toma por mayoría y no por unanimidad²⁴.

La propia CIJ ha observado que *“...es difícil aplicar el concepto de idoneidad judicial al Consejo de la OACI. El Consejo es un órgano permanente responsable ante la Asamblea de la OACI,*

²² Convenio de Chicago de 1944, artículo 50 b).

²³ Abeyratne, R. *“Convention on International Civil Aviation. A commentary”*. Pág. 666.

²⁴ Alshamsi K and Sipos A, *‘The Legal Concerns of the Settlement Disputes by the Council on the International Civil Aviation Organization’* (2024) 7(3) *Access to Justice in Eastern Europe* 439-60 <<https://doi.org/10.33327/AJEE-18-7.3-a000321>>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

*integrado por representantes designados de los Estados contratantes elegidos por la Asamblea, en lugar de individuos que actúan independientemente en su capacidad personal, como es característico de un órgano judicial. Además de sus funciones ejecutivas y administrativas especificadas en los artículos 54 y 55 del Convenio de Chicago, el artículo 84 le asignó al Consejo la función de resolver desacuerdos entre dos o más Estados contratantes relacionados con la interpretación o aplicación del Convenio y sus Anexos. Sin embargo, esto no transforma al Consejo de la OACI en una institución judicial en el sentido propio de ese término*²⁵.

Vemos así que estos cuestionamientos apuntan por lo pronto a dos de los pilares cardinales del ejercicio de la función jurisdiccional y del debido proceso, cuales son la independencia de los juzgadores y la especialidad o profesionalidad del tribunal.

El factor político-diplomático también es relevante, y no puede descartarse que puedan existir influencias de las partes en litigio que no son miembros del Consejo sobre los Estados que sí lo son, reivindicando alianzas, bloques regionales, intereses comunes o simplemente simpatías ideológicas entre los gobiernos de turno, exponiendo a los representantes y a sus Estados a un lobby inconveniente e indeseable. De hecho, la incertidumbre acerca del alcance de la expresión “mayoría” adquiere particular preeminencia ante, por ejemplo, la demanda presentada por la Federación Rusa en contra de un número importante de Estados miembros de la OACI, varios de ellos integrantes del Consejo.

Sin embargo, hay aspectos positivos que han sido reconocidos como valiosos en la función judicial del Consejo. Así, Dempsey concuerda con Buerghenthal en destacar la relevancia de la fase de negociación prevista en el artículo 14 del Reglamento, la que sería indicativa de que el Consejo considera como su principal tarea la de ayudar a solucionar disputas, más que resolverlas o adjudicarlas²⁶. Es por ello que la OACI se ha ganado buena reputación como una de las organizaciones internacionales más “*silenciosamente efectivas*”²⁷. La prueba más palmaria de este atributo es que, hasta la decisión del litigio Australia-Países Bajos contra la Federación Rusa, ninguno de los casos sometidos a decisión del Consejo ha llegado a ser resuelto mediante

²⁵ Párrafo 60 del fallo de la CIJ citado en nota 3 supra.

²⁶ Dempsey, op. Cit. Pág. 403.

²⁷ Ídem. Pág. 719.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

una decisión final pronunciada por votación de sus miembros, ya que todas ellas han concluido por caminos autocompositivos.

Por otra parte, las definiciones procedimentales que el Consejo ha tomado han sido ratificadas ampliamente por la CIJ, la que ha validado principalmente la competencia *ratione materiae* de dicho órgano para asumir el conocimiento de los asuntos que se le han sometido, precisando con un criterio extensivo el sentido y alcance de lo que se entiende por “aplicación e interpretación” del Convenio de Chicago y sus Anexos, incluso si existen otros tratados o acuerdos, ajenos a la aviación civil, invocados en la contienda.

Personalmente, nos sumamos a la postura de que se requiere una reformulación del mecanismo de solución de controversias sobre aviación civil, sin embargo creemos que, más que suprimir olímpicamente la competencia del Consejo de la OACI y reemplazarla por la de la CIJ, es deseable perfeccionar las reglas vigentes, orientando la función jurisdiccional hacia un cuerpo de perfil más jurídico que político, pero aprovechando el prestigio y la sólida posición que como agencia especializada ha alcanzado la Organización gracias a la transversal aceptación de sus normas y métodos recomendados, y la calificada masa crítica de profesionales que laboran en ella, convirtiéndola en el ente con más autoridad y conocimientos sobre los instrumentos internacionales de aviación civil. Por ejemplo, no es descartable pensar en la creación de un cuerpo arbitral especializado, que funcione al alero de la OACI y con el patrocinio de ésta²⁸, aunque, como han advertido algunos, esto significaría afrontar el complejo proceso de reforma al Convenio y una carga financiera adicional²⁹.

Igualmente, y a pesar de que el multipolar escenario político mundial lo hace ver difícil, pensamos que la OACI debe profundizar y sacar partido de lo que hasta ahora ha sido su principal fortaleza, cual es, su capacidad de solucionar conflictos merced a un rol mediador o conciliador, al estilo de

²⁸ “En la actualidad, existen tres tribunales de arbitraje especializados que funcionan con entusiasmo en el ámbito de la aviación civil: la Corte Internacional de Arbitraje Aeronáutico y Espacial (ICASA, París, 1994); la Corte Internacional de Arbitraje Aeronáutico (Shanghái, 2014) y la Corte de Arbitraje de La Haya para la Aviación (HCAA, La Haya, 2024). El número de casos de los tribunales de arbitraje está creciendo a medida que las partes descubren las ventajas de estas resoluciones alternativas de disputas; por ejemplo, en los casos entre Estados, también tienen más beneficios, como las decisiones determinadas por expertos (profesionales) y el carácter jurídicamente vinculante de la sentencia” (Alshamsi y Sipos, ídem nota 9, pág. 452).

²⁹ Leloudas, G. “The ICAO Council and Settlement of Differences between States”. Febrero 2023. <https://www2023.icao.int/Meetings/OmanCALAF2023/Pages/Presentations.aspx>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

su función cuasi judicial contemplada en el artículo 54 n), la que luce con más propiedad en la demostrada eficacia de sus buenos oficios y su intervención en las negociaciones directas entre las partes en conflicto, como lo prueba la estadística de los casos llevados en su seno. Esta labor es llevada a cabo principalmente por el Presidente de su Consejo, asistido por el equipo profesional de la Organización y algunos representantes en el Consejo con mayor influencia o antigüedad. En cambio, su rol judicial no exhibe aún una cantidad de decisiones de fondo que permita reconocer un sólido bloque jurisprudencial a partir del contenido jurídico de lo resuelto. Formalizar un procedimiento de mediación justo y flexible, que refleje la realidad de lo que en los hechos ha venido haciendo el Consejo puede ser también un camino a explorar.

Otra posibilidad, de alcance más limitado pero de posible efectividad y perfectamente válido a la luz de la interpretación sostenida por la CIJ³⁰, es la concepción de mecanismos preventivos a nivel regional, con el objeto de formalizar el acercamiento de posiciones entre Estados de una misma área geográfica que sostengan diferencias en torno a la aplicación o interpretación del Convenio de Aviación Civil Internacional o del IASTA. La activación de una instancia de esta naturaleza podría darse antes de la interposición de una demanda ante el Consejo de la OACI, posibilitando así descomprimir la tensión del conflicto antes de su formalización judicial con memorias y contra memorias que tienden a rigidizar las posiciones y hacerlas de más difícil reconsideración. A efectos de no desatender el perfil técnico aeronáutico en el tratamiento de estos asuntos, pensamos que las comisiones regionales de aviación civil como la CEAC de Europa, la CLAC de Latinoamérica, la CAFAC de África o la ACAO de los Estados árabes, podrían servir de plataforma para ello. Desde luego, una etapa de negociación previa de nivel geográfico acotado no podría ser seguida de una instancia decisoria o arbitral con sede e integración únicamente regional, como quiera que la interpretación y aplicación de un tratado internacional de alcance universal, como es el caso del Convenio de Chicago, exige un tratamiento que exceda lo meramente regional y genere efectos globales.

VI. BIBLIOGRAFÍA

³⁰ Véase nota 8 supra.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

Abeyratne, Ruwantissa. *“Convention on International Civil Aviation. A commentary”*. Montreal. Editorial Springer. 2014.

Alshamsi Khalid y Sipos Attila, *“The Legal Concerns of the Settlement Disputes by the Council on the International Civil Aviation Organization”*. En *Access to Justice in Eastern Europe*, 2024. <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-7.3-a000321>

Dempsey, Paul Stephen. *“Public International Air Law”*. Montreal. Institute and Centre for Research in Air & Space Law, McGill University. 2008.

Ivanov V., Dmitry y Donakanian G., Vladislav. *“The ICAO Council as a dispute settlement body: Theoretical and practical issues”*. En *Moscow Journal of International Law*. <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2022-3-33-48>

Leloudas, George. *“The ICAO Council and Settlement of Differences between States”*. Presentación en el 2º Foro de Asesores jurídicos de Aviación Civil (CALAF/2) organizado por la OACI. Muscat, 2023. <https://www2023.icao.int/Meetings/OmanCALAF2023/Pages/Presentations.aspx>

Salazar, Juan Carlos y Van Fenema, Peter. *“International Air Transport Agreements”*. En *Routledge Handbook of Public Law*, Nueva York. Editado por Paul S. Dempsey y Ram S. Jakhu. Editorial Rutledge. 2017.

Weber, Ludwig. *“The Chicago Convention”*. En *Routledge Handbook of Public Law*, Nueva York. Editado por Paul S. Dempsey y Ram S. Jakhu. 2017. Editorial Rutledge, 2017.

Normas

Convenio de Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944), Doc 7300 de la OACI.

Acuerdo relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales (Chicago, 1944), Doc. 7500 de la OACI.

Convenio sobre Infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (Tokio, 1963).



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

Convenio sobre Represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (La Haya, 1970)

Convenio sobre Represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Montreal, 1971).

Acuerdo de Fortaleza de 1996, Sistema de Transporte Aéreo Subregional.

Acuerdo Multilateral de Cielos Abiertos de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), Punta Cana, 2010.

Reglamento para la Solución de Controversias del Consejo, Doc 7782 de la OACI.

Sitios web institucionales consultados

Airports Council International (ACI)

Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC)

Corte Internacional de Justicia (CIJ)

International Air Transport Association (IATA)

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El Convenio de Chicago: retos y perspectivas de la Aviación Civil Internacional

España, la OACI y el transporte aéreo Derecho, economía y política internacional

Luis Utrilla Navarro

SUMARIO

- I. El convenio España-Estados Unidos**
- II. La Organización de Aviación Civil Internacional**
- III. La expulsión de España**
- IV. El transporte aéreo irregular**
- V. El regreso a la OACI**
- VI. Bibliografía**

Resumen

La década de 1940 fue especialmente compleja en las relaciones internacionales de España, debido a la instauración del régimen del general Franco surgido tras la Guerra Civil. En el ámbito del transporte aéreo, y teniendo la creación de la Organización de Aviación Civil Internacional, OACI, como telón de fondo, los intereses económicos de Estados Unidos y del resto de los países Aliados, implantaron un doble ámbito de relaciones con España. Por un lado, el rechazo político internacional al régimen de Franco promovió la expulsión de la OACI y el cierre de fronteras, y otro, los intereses económicos de las compañías aéreas, respaldadas por sus respectivos gobiernos, trabajaron intensamente por establecer líneas aéreas con España.

Como un apéndice de la firma del Convenio de Chicago por parte de España, surgió en nuestro país la regulación del transporte aéreo no regular, que sería fundamental en el desarrollo del transporte aéreo de las décadas siguientes.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El Convenio de Chicago: retos y perspectivas de la Aviación Civil Internacional

Palabras clave: OACI, España, Líneas Aéreas, Transporte aéreo, Convenio de Chicago.

Abstract

The 1940s were particularly complex in Spain's international relations, due to the establishment of General Franco's regime that emerged after the Civil War. In the field of air transport, and against the backdrop of the creation of the International Civil Aviation Organisation (ICAO), the economic interests of the United States and the rest of the allied countries established a double scope of relations with Spain. On the one hand, the international political rejection of the airlines, backed by their respective governments, worked intensely to establish airlines with Spain.

As an appendix to the signing of the Chicago Convention by Spain, the regulation of non-scheduled air transport emerged in our country, which would be fundamental in the development of air transport in the following decades.

Keywords: ICAO, Spain, Airlines, Air Transport, Chicago Convention

España, la OACI y el transporte aéreo Derecho, economía y política internacional

Fue en el ámbito del Tratado de Versalles impulsado por la Conferencia de Paz que se celebró en París al término de la denominada Gran Guerra, donde vio la luz el primer gran acuerdo internacional en materia de derecho aéreo. A la conferencia asistieron 18 Estados, entre ellos España.

Por iniciativa de Francia y con el apoyo de las otras potencias Aliadas, el 13 de octubre de 1919 se signaba la Convención para la Reglamentación Aérea, de la que derivó la Comisión Internacional de Navegación Aérea, CINA, organismo de carácter técnico encargado de emitir las recomendaciones oportunas a los Estados miembros para la adaptación de sus marcos legislativos a las nuevas necesidades del transporte aéreo.

La imposición que Francia y demás países ganadores de la Gran Guerra querían aplicar al resto de los países europeos, era más que palpable en el articulado del Convenio, especialmente en relación con las duras restricciones a Alemania para el desarrollo de la aviación.

Esta situación conllevó la negativa de algunos países no beligerantes en el conflicto, que se



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El Convenio de Chicago: retos y perspectivas de la Aviación Civil Internacional

negaron a aceptar las imposiciones galas.

España lideró una de aquellas negativas, llegando incluso a impulsar un nuevo Convenio Internacional, ahora de la mano de los países iberoamericanos que, si bien mantenía las directrices técnicas del convenio primigenio de la CINA, modificaba algunos artículos que pretendía relegar a un segundo plano el desarrollo de la aviación comercial de nuestro país¹.

El consenso promovido por España, bajo el nombre de Comisión Iberoamericana de Navegación Aérea, CIANA, logró su objetivo, y forzó el cambio de posición de Francia, conllevando poco tiempo después la unificación de ambos marcos normativos.

I. El convenio España-Estados Unidos

En los meses finales de la II Guerra Mundial, la situación geopolítica volvió a repetirse, ahora al impulso de los Estados Unidos, que pretendían imponer de facto un marco de libertad de vuelo, aprovechando la fortaleza de sus compañías aéreas frente a la debilidad de las compañías aéreas europeas, prácticamente desaparecidas durante el conflicto bélico.

Así, y curiosamente al unísono con la presión que los Aliados ejercieron contra el régimen del general Franco durante el transcurso de la guerra por el apoyo que el gobierno español daba a Alemania en el suministro de wolframio, Estados Unidos intentó, en la medida de lo posible, monopolizar las relaciones aéreas trasatlánticas entre Norteamérica y Europa.

Dentro de aquel plan se encontraba en un lugar preferente la posibilidad de poder volar a Madrid antes de la finalización del conflicto bélico.

La posición de privilegio de las compañías aéreas norteamericanas era una carta que su Gobierno quería rentabilizar al máximo. De este modo, y dejando a un lado las tensiones diplomáticas entre España y Estados Unidos por la colaboración del régimen del general Franco con la Alemania nazi, el 6 de mayo de 1943 el embajador norteamericano en nuestro país, Carlton J.H. Hayes, remitió una carta al ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Gómez-Jordana, comunicándole el interés de Estados Unidos en extender los vuelos de Nueva York a Lisboa hasta Madrid².

La petición se produjo durante uno de los periodos de embargo de combustible de aviación a nuestro país por parte de los Aliados, que iría de marzo a julio de 1943 y que obligó a la compañía

¹ El Convenio Iberoamericano de Navegación Aérea formó parte de la estrategia diplomática de acercamiento del gobierno de Primo de Rivera con las repúblicas sudamericanas.

² Carlton J. H. Hayes (1882-1964), historiador, profesor de la Universidad de Columbia, católico devoto, fue nombrado por el presidente Roosevelt embajador en España de mayo de 1942 a mayo de 1945. Acusado de simpatizar con el régimen de Franco, jugó un importante papel en el acercamiento de los Aliados al gobierno español, abogando por la diplomacia en contra de llevar al régimen a una situación de ostracismo e incluso promoviendo la subversión. Su política fue seguida por el presidente Eisenhower en los años cincuenta. Durante la II Guerra Mundial ayudó a miles de refugiados europeos, especialmente judíos, a cruzar España para buscar refugio en el norte de África.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El Convenio de Chicago: retos y perspectivas de la Aviación Civil Internacional

aérea Iberia a suspender su actividad aérea.

El ministro Jordana se comprometió a trasladar la propuesta al general Franco, y ante la insistencia del embajador que reiteró su petición en el mes de junio, finalmente le traslado una contestación del Gobierno favorable a su propuesta en los últimos días de julio de 1943. Días después, el 8 de agosto, Hayes presentó en el Ministerio de Asuntos Exteriores la solicitud de derechos de aterrizaje para que su titular la trasladara para su aprobación al Consejo de Ministros.

El conflicto internacional provocado por el nombramiento de José Paciano Laurel como presidente de Filipinas, hizo que la solicitud de derechos de tráfico de Estados Unidos se paralizara, al tiempo que se agudizaban las tensiones internacionales de los países democráticos con el gobierno del general Franco.

A mediados del mes de noviembre, el día 18, el Consejo de Ministros autorizó la petición de derechos de aterrizaje realizada por Estados Unidos, para cuyo seguimiento se creó una comisión presidida por el sr. Gómez Navarro, alto cargo del Ministerio de Asuntos Exteriores.

La comisión no llegó a iniciar sus trabajos dado que el embajador Hayes planteó al Gobierno español la posibilidad del establecimiento de un acuerdo bilateral sobre transporte aéreo entre Estados Unidos y España, solicitando la creación de una comisión específica para ello.

El Gobierno accedió a dicha petición buscando un acercamiento a Estados Unidos, para lo cual el ministro de Asuntos Exteriores, por aquel entonces José Félix de Lequerica³, nombró dicha comisión el 16 de octubre de 1944, de la que formaron parte Emilio Navascués y Ruiz de Velasco, Germán Baráibar y Usandizaga, y Miguel Ruiz Morales, más un representante del Ministerio del Aire y otro del Ministerio de Industria y Comercio. Por parte de Estados Unidos se hicieron cargo de las negociaciones los diplomáticos George Hearing y Walton Butterworth.

Los norteamericanos intentaban así adelantarse a los acuerdos de la Conferencia que estaban promoviendo con Gran Bretaña y que tendría lugar en Chicago a finales de año, y obtener algunas ventajas mediante la firma de un convenio bilateral con España, para lo cual contaban con un informe técnico de un equipo de trabajo que había visitado nuestro país en julio de 1944.

El día 21 de noviembre la delegación americana presentó el borrador del acuerdo y con una celeridad inusitada el día 2 de diciembre de 1944 se firmó el Acuerdo Bilateral.

Dicho acuerdo contemplaba la creación de tres rutas: Nueva York, Lisboa, Madrid, Barcelona, Marsella y continuación, y regreso; Nueva York, Lisboa, Madrid, Argel y continuación, y regreso; Nueva York (y/o Miami), América del Sur, África Occidental, Villa Cisneros, Sevilla, Madrid, Barcelona, París y continuación, y regreso.

Las empresas de ambos países que volaran dichas rutas operarían en régimen de igualdad, regulando el punto de acceso a cada país para la realización de los trámites aduaneros. En el caso de España la operación de esos vuelos resultaba de todo modo imposible, dada la complicada situación económica por la que atravesaba Iberia en aquellos momentos y la ausencia de la flota de aeronaves adecuada.

³ José Félix de Lequerica Erquiza (1890-1963) fue nombrado ministro de Asuntos Exteriores tras el fallecimiento de Gómez-Jordana el 11 de agosto de 1944.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El Convenio de Chicago: retos y perspectivas de la Aviación Civil Internacional

Como en todos los acuerdos bilaterales de transporte aéreo las empresas designadas serían las encargadas de coordinar los horarios, tipos de aeronaves, y demás particularidades del servicio.

El protocolo del Convenio recogía también la mejora de la pista de Barajas y de los servicios de meteorología y control de la circulación aérea españoles. Para esta última mejora la empresa norteamericana Air Transport Command, ATC, designada por Estados Unidos para la realización “oficialmente” de la línea, se encargaría de la importación de los equipos necesarios, que serían posteriormente vendidos al Gobierno español y que contaría con la ayuda de los técnicos norteamericanos para su instalación⁴.

Al tiempo que se tramitaban los derechos de tráfico de Estados Unidos con España, el 13 de septiembre de 1944 el embajador de Estados Unidos en Madrid, entregó en el Ministerio de Asuntos Exteriores una carta del presidente norteamericano Franklin D. Roosevelt, invitando al Gobierno español a participar en la Conferencia de Chicago, que se celebraría en el mes de noviembre.

El interés norteamericano por la presencia de nuestro país en Chicago se puso de manifiesto en la cena que el día 19 de octubre el embajador Hayes ofreció a los miembros de la delegación española antes de viajar a Chicago, a la que asistió el ministro Lequerica.

II. La Organización de Aviación Civil Internacional

Como ya hemos apuntado, poco antes de finalizar las hostilidades de la II Guerra Mundial, Estados Unidos se lanzó a la explotación de rutas aéreas comerciales, aprovechando la insuficiente regulación que la Convención de París de 1919 hacía sobre esta materia.

Enzarzado en discusiones y conflictos con los miembros de la Commonwealth, para su resolución aceptó la propuesta del Reino Unido en celebrar una conferencia internacional sobre el transporte aéreo internacional.

Los prolegómenos de la reunión fueron especialmente tortuosos, baste para ello señalar la Operación Quadrant, concebida en Quebec⁵; la Reunión de las Naciones de la Commonwealth celebrada en Londres, donde se expuso el Libro Blanco sobre el Transporte Aéreo británico; la Conferencia de Teherán, donde Roosevelt, Churchill y Stalin debatieron el modelo de desarrollo de

⁴ La designación de la Air Transport Command, ATC, fue comunicada al gobierno español el 19 de febrero de 1945. ATC era una empresa dependiente de las Fuerzas Aéreas norteamericanas, creada al inicio de la II Guerra Mundial bajo el nombre de Ferrying Command, para el transporte de tropas y de aeronaves desde Estados Unidos a Europa, y que posteriormente cambiaría su nombre por el de Troop Carrier Command. El objetivo de la Air Transport Command era continuar sus vuelos desde Lisboa a Europa a través de España, realizando probablemente el primero de estos vuelos el 13 de marzo de 1945, con un Douglas DC-4, que transportó a Madrid al nuevo embajador norteamericano Norman Armour. Norman Armour (1887-1982), diplomático, fue embajador en España del 15 de diciembre de 1944 al 1º de diciembre de 1945, con los presidentes Roosevelt y Truman.

⁵ Conferencia secreta celebrada en Quebec en agosto de 1943 entre Estados Unidos, Reino Unido y Canadá.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El Convenio de Chicago: retos y perspectivas de la Aviación Civil Internacional

la aviación civil internacional⁶; o el Proyecto Roosevelt sobre Política General Aérea de los Estados Unidos, basado en el estudio Airways for Peace, de Edward Warner⁷.

La iniciativa británica fue finalmente aprobada por Estados Unidos que extendió la invitación a 54 países, para la celebración de dicha conferencia del 1º de noviembre al 7 de diciembre de 1944 en Chicago, a la que acudieron los representantes de cincuenta y dos naciones con la intención de establecer un acuerdo marco que permitiera resolver los problemas legales, económicos y operativos que planteaban los vuelos internacionales⁸.

España recibió la invitación del presidente norteamericano para participar en la conferencia, como ya hemos reseñado, inmerso en el marco de las negociaciones de derechos de tráfico para volar a nuestro país.

La delegación española fue presidida por el científico Esteban Terradas Illa y estaba formada por los directores generales de Aviación Civil, Juan Bono Boix; de Aeropuertos, Francisco Vives Camino; y de Protección de Vuelo, Luis Azcárraga y Pérez-Caballero; a los que acompañaron Ultano Kindelán Núñez del Pino como agregado aeronáutico en Londres; el diplomático Germán Baráibar y Usandizaga, negociador del convenio bilateral; y César Gómez Lucía, gerente de Iberia, además de Tomás Delgado como responsable de los temas técnicos de la compañía.

Esteban Terradas Illa, (1883-1950) doctor en Ciencias Físicas y Exactas, ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, e ingeniero Industrial, era uno de los grandes matemáticos europeos de principios del siglo XX, catedrático de distintas universidades y miembro de las más prestigiosas académicas y sociedades científicas internacionales.

Muestra de su prestigio fue la invitación que Terradas realizó a Albert Einstein para visitar nuestro país en 1923 y que el científico aceptó, manifestando públicamente su admiración por Terradas.

Terradas se exilió a Argentina al inicio de la Guerra Civil, atendiendo la invitación que la Universidad de Buenos Aires le cursó en el otoño de 1936.

Regresó a España tras la reiterada insistencia del gobierno del general Franco, y tras obtener las garantías de libertad de cátedra en su quehacer universitario.

En mayo de 1942 fue nombrado presidente del Patronato del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial, INTA, una de las ofertas que el gobierno le había trasladado para su regreso. El INTA funcionó a lo largo de más de dos décadas como el laboratorio de certificación de gran parte de las industrias de alta tecnología, especialmente todas las vinculadas al mundo aeronáutico.

Luis Azcárraga Pérez-Caballero, (1907-1988), ingeniero Militar e ingeniero Aeronáutico, fue director

⁶ Celebrada en Teherán en noviembre de 1943.

⁷ Edward Pearson Warner (1894-1958), matemático e ingeniero, fue delegado de la comisión norteamericana participante en el Convenio de Chicago y el primer presidente de la OACI.

⁸ Participaron en la creación de la OACI Afganistán, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Checoslovaquia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, España, Estados Unidos, Etiopía, Filipinas, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Guatemala, Haití, Holanda, Honduras, India, Irak, Irán, Irlanda, Islandia, Líbano, Liberia, Luxemburgo, Méjico, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Siria, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia. Argentina no envió delegados y la Unión Soviética hizo volver a su delegación después de cambiar de opinión y decidir no tomar parte en la conferencia.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El Convenio de Chicago: retos y perspectivas de la Aviación Civil Internacional

general de Protección del Vuelo en el Ministerio del Aire entre 1942 y 1964, y catedrático de Navegación y Transporte Aéreo de la Escuela de Ingenieros Aeronáuticos de Madrid. Su magnífico hacer profesional permitió la reestructuración del espacio y la navegación aérea en España en los años cuarenta y cincuenta.⁹

La delegación española que participó en la Conferencia de Chicago salió de Madrid el día 21 de octubre con destino Nueva York, vía Lisboa, donde embarcaron en el *Clipper* de la Pan American, realizando el recorrido de Nueva York a Washington en tren el día 30 de octubre. El día 31 llegaron a Chicago, alojándose en la última planta del Hotel Stevens donde se celebraba la Conferencia.

Aprovechando la celebración de la Conferencia, los responsables de Iberia viajaron también a Estados Unidos para intentar comprar 16 aviones DC-3 y 4 aviones DC-4, petición a la que el fabricante norteamericano Douglas, siguiendo las indicaciones de su gobierno, respondió tarde y con grandes restricciones, aceptando suministrar tan sólo 7 DC-3 y 3 DC-4.

A pesar del recorte, con esta renovada flota, si bien todavía muy precaria, Iberia consiguió la normalización de los servicios aéreos en España, lastrados por la flota de Junkers JU-52 cedida en 1937-1938 por el gobierno alemán, pero carente de los recambios y soporte técnico adecuado, tras la imposición de los Aliados de que España obligara a Alemania a abandonar el accionariado de la compañía española que dirigía desde su reactivación en 1936, como apoyo del gobierno nacionalsocialista a los militares sublevados.

La Conferencia de Chicago se inauguró el día 1º de noviembre bajo la presidencia de Adolf A. Berle. Rusia paralizó inicialmente la participación de sus delegados en protesta por la presencia de los delegados de los regímenes pro fascistas de España, Suiza y Portugal, paralización que no tuvo el éxito esperado.

La asamblea aprobó la candidatura de Adolf A. Berle como presidente y de dos vicepresidentes, uno chino y otro francés, así como la del secretario, el norteamericano Warren Kelchner, incorporándose Esteban Terradas como miembro del Comité Ejecutivo.

Las proposiciones presentadas iban desde la posición británica de establecer un conjunto de líneas aéreas internacionales con exclusividad sobre el transporte aéreo y explotadas por un organismo internacional, hasta la propuesta americana de liberalizar el transporte aéreo entre las naciones permitiendo el establecimiento de líneas aéreas por parte de cualesquiera de las compañías y sujeto a los condicionantes del mercado.

Tras múltiples deliberaciones, y gracias a la habilidad del presidente Berle, la Conferencia pudo concluir con éxito.

Los delegados reunidos en Chicago reconocieron el principio de la soberanía exclusiva y absoluta de todo Estado sobre el espacio aéreo correspondiente a su territorio, acordándose que no podría explotarse ningún servicio aéreo internacional regular sobre el territorio de otro Estado contratante sin el consentimiento previo de dicho Estado, mediante los correspondientes acuerdos bilaterales.

⁹ Posteriormente a los años a los que se circunscribe este artículo, Luis Azcárraga fue presidente del INTA, de la Comisión Nacional de Investigación del Espacio y presidente de la Agencia Espacial Europea (ESA), dirigiendo las negociaciones de ésta con la NASA en 1960.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El Convenio de Chicago: retos y perspectivas de la Aviación Civil Internacional

Fruto de la conferencia fue la creación de la Organización Provisional de Aviación Civil, OPACI; la Convención sobre la Aviación Civil Internacional; el Acuerdo Internacional sobre el derecho de Tránsito Aéreo; y el Acuerdo sobre la Aviación Civil Internacional conocido como las libertades del aire¹⁰.

A pesar del cerco internacional contra el Gobierno del general Franco, palpable ya a finales de 1944, España fue admitida como miembro de la OPACI gracias al prestigio internacional de Esteban Terradas y de Luis Azcárraga, y la labor de este último en pro de la naciente organización.

Por aquella fecha Luis Azcárraga era, además de director general de Protección de Vuelo, jefe del Servicio Meteorológico Nacional, cargos que ejercería sin interrupción hasta el fin de la década de los años sesenta. Su amplia cultura, sus conocimientos técnicos, idiomáticos, su rigor en el trabajo y su conocimiento del mundo internacional a través de los múltiples contactos que mantenía en materia de navegación aérea desde hacía años, le abrieron las puertas de la mayoría de las instituciones internacionales, y le granjearon el respeto de los técnicos de todos los países.

Tan relevante fue su participación en la OACI que, con el apoyo de los países sudamericanos y del Reino Unido, fue propuesto como vicepresidente de la organización, siendo vetado para el cargo por la Unión Soviética, siendo, eso sí, el representante español en la Comisión de Aeronavegabilidad¹¹.

La adhesión de España al Convenio Internacional de Chicago del 7 de diciembre de 1944 obligó a nuestro país a poner en práctica las dos primeras libertades del aire que el Convenio, -en su capítulo segundo, artículo quinto-, incluía, al regular los derechos de sobrevuelo del territorio nacional y de escala técnica con fines no comerciales.

España en un signo de apertura política suscribió también la tercera y cuarta libertades del Convenio, que permitían traer y llevar desde o al país de la matrícula de la aeronave civil extranjera mercancías, pasaje o correo en servicios irregulares sin itinerario fijo.

La aplicación del Convenio de Chicago en España fue inmediata a su firma; sin embargo, su publicación oficial no se produjo hasta casi tres años después.¹²

La firma del Convenio llevó aparejada la ratificación del Convenio Provisional de Aviación Civil Internacional y del Convenio relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales, así como el Acta Final de la Convención.¹³

¹⁰ La OPACI funcionó durante veinte meses, hasta la creación oficial de la OACI, el 4 de abril de 1947, una vez recibida la ratificación de al menos 26 Estados.

¹¹ El presidente de la OACI, Edward Pearson Warren diría de él en los años setenta “...el general Azcárraga es uno de los hombres más importantes de su época, y desde luego el español más decisivo en el campo de la aviación comercial desde el fin de la guerra...”.

¹² Ratificación del Convenio de Chicago del 7 de diciembre de 1944. 21 de febrero de 1947. Boletín Oficial del Estado nº 55, de 24 de febrero de 1947. Jefatura del Estado.

¹³ Ratificación de Convenios Internacionales. Orden de 26 de febrero de 1947. Boletín Oficial del Estado nº 73, de 14 de marzo de 1947. Ministerio de Asuntos Exteriores.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El Convenio de Chicago: retos y perspectivas de la Aviación Civil Internacional

Esta situación obligó a modificar la legislación española relativa a la regulación del tráfico irregular, así como a establecer cuáles eran los aeropuertos que quedaban abiertos a este tipo de tráfico irregular, lo que conllevó su clasificación en aeropuertos internacionales y nacionales¹⁴.

Se clasificaron como aduaneros y quedaban abiertos a todo tipo de tráfico nacional e internacional Barajas (Madrid), Muntadas (Barcelona), San Pablo (Sevilla), Manises (Valencia), Son Bonet (Palma de Mallorca), Gando (Las Palmas de Gran Canaria), Los Rodeos (Tenerife), El Rompedizo (Málaga), Sania Ramel (Tetuán) y Nador (Melilla).

Se abrieron al tráfico aéreo civil nacional completo o internacional de turismo y escalas técnicas del tráfico comercial los aeropuertos de Agoncillo (Logroño), General Mola (Vitoria), León, Cáceres, Matacán (Salamanca), Jerez (Cádiz), Armilla (Granada), Villanubla (Valladolid), Rozas (Lugo), Los Llanos (Albacete), Rabasa (Alicante), Santa Isabel (Fernando Poo), Sidi Ifni, Cabo Juby, Bata (Guinea) y Villa Cisneros (Río de Oro).

III. La expulsión de España

Al impulso de la Conferencia de Chicago, Gran Bretaña firmó un acuerdo de servicios de transporte con nuestro país el 3 de octubre de 1944¹⁵, lo que permitió que en los últimos días de aquel mismo mes de octubre la compañía BOAC, British Overseas Airways Corporation, inaugurase los servicios aéreos Londres-Madrid, lo que permitía la conexión directa entre ambas ciudades.

De modo similar el 2 de diciembre de 1944 se firmó un nuevo acuerdo con Estados Unidos sobre los servicios internacionales de transporte aéreo.

La compañía Pan American había inaugurado su línea FAM-18, el 20 de mayo de 1939, con el recorrido Nueva York, Horta, Lisboa, Marsella. Tras el inicio de la II Guerra Mundial se suprimió la escala en Marsella, siendo el final de línea Lisboa, incorporando una nueva escala en Bermudas.

Por problemas climatológicos en los meses de mayo a octubre la línea seguía el recorrido Nueva York, Bermudas, Horta, Lisboa, y en los meses de noviembre a abril, en los viajes de Este a Oeste realizaba la ruta Lisboa, Bolama en la Guinea portuguesa, Port of Spain en Trinidad, San Juan de Puerto Rico, Hamilton en Bermudas y Nueva York.

En mayo de 1945 la Pan American cambió los hidroaviones por aviones terrestres, prolongando la línea de Lisboa hasta Barcelona a partir del 9 de octubre de 1948, utilizando ahora los cuatrimotores DC-4. Aquel primer vuelo realizó el recorrido Nueva York, Azores, Lisboa, Barcelona, protagonizado por el avión *Belle of the sky*, regresando a Nueva York al día siguiente.

A pesar del enorme interés de las compañías aéreas en volar a España, por su posición geográfica

¹⁴ Regulación del tráfico irregular internacional y Clasificación de aeropuertos. Decreto de 12 de julio de 1946. Boletín Oficial del Estado nº 209, de 28 de julio de 1946. Ministerio del Aire.

¹⁵ Acuerdo de 3 de octubre de 1944. Boletín Oficial del Estado nº 110, de 20 de abril de 1947. Ministerio de Asuntos Exteriores. El convenio de servicios aéreos no se firmó hasta 1950. Convenio de 20 de julio de 1950. Boletín Oficial del Estado nº 34, de 9 de febrero de 1960. Jefatura del Estado.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El Convenio de Chicago: retos y perspectivas de la Aviación Civil Internacional

para los vuelos trasatlánticos, la llegada a la Casa Blanca del presidente Harry S. Truman (1884-1972) el 12 de abril de 1945, cambió radicalmente la política norteamericana hacia España. Nuestro país fue excluido de la Conferencia de San Francisco de junio de 1945; ignorado en la Conferencia de Potsdam de agosto de 1945; recibió la condena de las grandes naciones por su alianza con la Alemania nazi; vio cerrada la frontera con Francia; y fue excluida de las Naciones Unidas, de la OACI y del Plan Marshall.

El 9 de febrero de 1946 la Asamblea General de las Naciones Unidas dictó la Resolución 32 titulada *Relaciones entre los miembros de Naciones Unidas y España*, en la que recomendaba a los miembros de la organización aplicar los principios acordados en la Conferencia de Potsdam. Las delegaciones de Polonia, Francia, México y la Unión Soviética fueron más lejos y presionaron a la Asamblea General para que adoptase medidas en contra del régimen de Franco.

Tras un periodo de vigilancia del régimen español por parte de la ONU, con el firme apoyo de Gran Bretaña y de Estados Unidos, la Asamblea General aprobó la Resolución 39, del 12 de diciembre de 1946, para bloquear el ingreso de España en la organización incrementando de este modo su presión contra España y recomendando la salida de los embajadores de nuestro país. Seis países sudamericanos votaron en contra de dicha resolución y otros trece se abstuvieron.

Esto no fue óbice para que la compañía neerlandesa KLM, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij, inaugurase su línea con Madrid, introduciendo la escala en la capital de España de su línea Ámsterdam-Lisboa, el 28 de enero de 1946. El Convenio Aéreo con los Países Bajos que dio cobertura a estos servicios no se firmó hasta el mes de julio de 1946.

El 12 de febrero de 1946 aterrizó un DC-3 de la compañía neerlandesa que inauguraba la ruta Ginebra-Madrid, con una frecuencia de tres días por semana; el 21 de febrero se inauguró la línea Zúrich-Ginebra-Barcelona; y el 9 de marzo los servicios Zúrich-Ginebra-Madrid.

El primer vuelo de la compañía norteamericana Trans World American, TWA, aterrizó en Madrid el 4 de mayo de 1946, para operar dos veces por semana desde Nueva York con escalas en Gander y Shannon, como prolongación de su línea con Lisboa. Utilizaba la compañía americana los cuatrimotores Douglas DC-4, y el primer avión procedente de Washington, Filadelfia, Nueva York, Boston, Gander, Shannon y Lisboa, aterrizó en el Aeropuerto de Barajas a las 17:47 horas, siendo recibido por numerosas autoridades civiles y militares.

En el verano de 1948 los vuelos de la TWA pasaron a tener una frecuencia de cinco veces por semana, prolongándose hasta Roma.

En mayo de 1946 se ratificó la condición del Aeropuerto de Madrid como aduanero y quedó abierto al tráfico aéreo nacional e internacional irregular de aviones extranjeros dos meses más tarde.

La British European Airways, BEA, inició sus vuelos en la ruta Londres-Burdeos-Madrid el 1º de marzo de 1946 con una frecuencia semanal, con los Vickers Viking. Esta línea continuó a partir del mes de agosto en el trayecto Madrid-Gibraltar, dos días a la semana, cuando todavía España no había prohibido las relaciones aéreas desde los aeropuertos de la península con el Peñón.

El 6 de mayo de 1946 fue Iberia la que inauguró sus vuelos a Londres desde Madrid, y en el mes de agosto puso en marcha la línea Madrid-Barcelona-Roma.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El Convenio de Chicago: retos y perspectivas de la Aviación Civil Internacional

En el mes de junio de 1946 hizo su aparición en Barajas la compañía Swissair, que volaría semanalmente con DC-3 en la ruta Ginebra-Barcelona-Madrid-Lisboa. El acuerdo aéreo con Suiza se formalizó en el mes de julio. Las líneas entre España y el país helvético se habían inaugurado el 1º de abril de 1940, en la ruta Locarno-Barcelona en conexión con la ruta Barcelona-Madrid-Lisboa de la compañía TAE, a partir del 20 de abril de aquel año.

Transportes Aéreos Portugueses, TAP, inauguró su línea Lisboa-Madrid el 19 de septiembre de 1946, en concurrencia con las líneas de la TWA Nueva York-Lisboa-Madrid y Ámsterdam-Madrid-Lisboa de la KLM. En marzo de 1948 abrió una nueva línea Lisboa-Sevilla.

La compañía Artle Belaget Aerotransport, ABA, inauguró su línea Estocolmo-Copenhague-Frankfurt-Ginebra-Barcelona-Madrid el 5 de octubre de 1946.

En el ámbito político, tras una situación inicial de bloqueo de las relaciones diplomáticas con España, a finales de 1947 se fue suavizando la posición internacional contra nuestro país. Francia volvió a abrir las fronteras con España y a mediados de 1948 se firmaron distintos acuerdos comerciales con Francia y con Gran Bretaña.

Alitalia se sumó a los vuelos con España en septiembre de 1947 con la línea Roma-Madrid-Lisboa y SABENA lo hizo en el mes de febrero de 1948 volando desde Bruselas¹⁶.

La gran mayoría de estos acuerdos bilaterales de derechos de tráfico llevaban aparejada una cláusula de suministro de combustible a España, cuya industria se veía seriamente colapsada por la falta de energía.

Algo similar a la doble moral aplicada por los países europeos a sus relaciones con España ocurrió con los países sudamericanos. La Flota Aérea Mercante Argentina, FAMA, inauguró sus servicios aéreos Buenos Aires, Madrid, Roma en julio de 1947 y Panair do Brasil lo hizo en mayo de 1948.

Mucho más compleja fue la concesión de derechos de tráfico a las compañías mexicanas, país que había roto relaciones con España al término de la Guerra Civil, al ser el lugar de asilo de miles de republicanos españoles. La autorización de vuelo de Aerovías Guest para volar a Madrid se retrasó hasta que se estableció un sistema de contraprestación del servicio aéreo entre España y México entre Aerovías Guest e Iberia, al margen, por supuesto, de las vías diplomáticas.

El primer avión mexicano aterrizó en Madrid el 10 de enero de 1948. La compañía Iberia no voló a México DF, vía La Habana, hasta 1950. La ruta con Cuba se realizaba en contraprestación con Aerovías Cubanas que volaba a nuestro país desde enero de 1947¹⁷, si bien el convenio se servicios aéreos no se firmó hasta junio de 1951.

¹⁶ El convenio aéreo con Bélgica se firmó en marzo de 1952. Convenio de 10 de marzo de 1952. Boletín Oficial del Estado nº 312, de 8 de noviembre de 1953. Jefatura del Estado.

¹⁷ El convenio aéreo no se firmó hasta 1951. Convenio de 19 de junio de 1951. Boletín Oficial del Estado nº 115, de 245 de abril de 1953. Jefatura del Estado.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El Convenio de Chicago: retos y perspectivas de la Aviación Civil Internacional

IV. El transporte aéreo irregular

Si bien el Gobierno, acorde a su política de autarquía económica, consideraba imprescindible el mantenimiento del monopolio que desde 1940 ejercía Iberia sobre el tráfico aéreo regular, en los círculos técnicos del Ministerio del Aire no se opinaba lo mismo sobre el tráfico irregular y de taxímetro aéreo, máxime una vez rubricada la adhesión de España al Convenio de Chicago de 1944, tras la cual nuestro país abrió sus cielos a los países signatarios del Convenio para la realización de servicios internacionales irregulares sin itinerario fijo.

Las iniciativas de algunos particulares y empresas aéreas para establecer este tipo de servicios en España obligaron finalmente al Gobierno a regular *"...el cauce legal para su ordenamiento, vigilancia y tutela administrativa..."*.

Se definía este tráfico irregular como aquel que se efectuase con fines comerciales y sin sujeción a rutas u horarios prefijados, ya fuera de pasajeros, de mercancías o de ambas clases, y cualquier que fuese la forma de determinar su precio.

Para poder establecer este tipo de actividad, las empresas necesitaban contar con la autorización del Ministerio del Aire, que exigía que el capital de las mismas fuera íntegramente español y ponía a estas empresas bajo la inspección de la Dirección General de Aviación Civil.

Las autorizaciones de tráfico irregular se circunscribían a la realización de líneas entre ciudades del territorio nacional, colonias y protectorado que no estuviesen servidas por líneas regulares, y se regulaba que las empresas de tráfico irregular utilizarían los aeródromos y aeropuertos que el Ministerio del Aire determinase en cada momento.

Este departamento ministerial fijó también las tarifas máximas del transporte aéreo irregular y las normas de explotación de las compañías, mediante sendas órdenes ministeriales publicadas en el Boletín Oficial del Aire

Al amparo de esta norma nació CANA, Compañía Auxiliar de Navegación Aérea, por iniciativa de Ultano Kindelán, uno de los miembros de la comisión española en la reunión de Chicago, y que inició sus vuelos el 11 de enero de 1947 entre Madrid y Barcelona con un bimotor alemán Siebel 204-A de ocho pasajeros.

A mediados de 1947 CANA estableció un servicio no regular pero "permanente" entre Tetuán, Melilla, Málaga y Granada. La compañía desapareció poco tiempo después ahogada por los problemas financieros.

En febrero de 1948 hizo su aparición Aviación y Comercio, AVIACO, cuyos permisos de tráfico para servicios aéreos no regulares le fueron concedidos a su presidente, Elías Ugarteche, con anterioridad, diciembre de 1946, y que transfirió a la compañía en el momento de su constitución. Las series de vuelos "no regulares" programados por AVIACO a distintas ciudades españolas y extranjeras, chocó frontalmente con el monopolio que regentaba Iberia. La confrontación comercial de ambas compañías trascendió al ámbito político en un enfrentamiento entre el Instituto Nacional de Industria, que regentaba la mayoría accionarial de Iberia, y el Ministerio del Aire.

Un forzado acuerdo en agosto de 1954 obligó a AVIACO a ceder su mayoría accionarial al INI,



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El Convenio de Chicago: retos y perspectivas de la Aviación Civil Internacional

que pasó así a controlar la totalidad del tráfico aéreo español.

V. El regreso a la OACI

Si bien el presidente del Comité de las Fuerzas Armadas del Senado norteamericano visitó España en 1949, y nuestro país recibió un primer crédito de un banco estadounidense por valor de 25 millones de dólares, la situación de bloqueo internacional se mantuvo casi hasta el final del mandato del presidente Truman, el 20 de enero de 1953.

Este rechazo tuvo un giro significativo a partir del año 1950 con la declaración de la Guerra de Corea (1950-1953), cuando España ofreció su colaboración inmediata en el conflicto contra el “comunismo”, lo que hizo que nuestro país fuese visto en Estados Unidos como un posible aliado en Europa ante los primeros escarceos de la denominada guerra fría con la Unión Soviética.

No fue hasta el 4 de noviembre de 1950 cuando la Asamblea General de la ONU aprobó la Resolución 386, que solicitaba la derogación de la resolución de 1946 aconsejando el aislamiento y la retirada de embajadores de España y revocó la prohibición de que España fuera miembro de los organismos internacionales¹⁸.

Para esa fecha algunos embajadores de países sudamericanos habían vuelto a Madrid y el gobierno español tenía libertad para solicitar su incorporación a la ONU.

A partir de dicha resolución España se incorporó a la Organización para la Agricultura y Alimentación, FAO, el 5 de abril de 1951; a la Organización Mundial de la Salud, OMS, en mayo de 1951; y a la Organización para la Educación la Ciencia y la Cultura de Naciones Unidas, UNESCO, el 18 de noviembre de 1952.

Fue el nuevo presidente Dwight D. Eisenhower quien, desde el inicio de su mandato en enero de 1953, promovió la mejora de las relaciones con España.

Tras unos primeros contactos militares en 1951, en abril del año siguiente se iniciaron las negociaciones entre Estados Unidos y España, negociaciones que concluyeron con la firma de tres “pactos ejecutivos” el 23 de septiembre de 1953.

El primero de los pactos se circunscribía al material de guerra que Estados Unidos facilitaría a España; el segundo de los pactos estaba referido a la ayuda económica financiera a nuestro país; y el tercero recogía el establecimiento de bases militares norteamericanas en territorio español, concretado posteriormente en las instalaciones de Rota, Morón, Torrejón de Ardoz y Zaragoza, así como distintos escuadrones de vigilancia aérea.

El nuevo marco de relaciones con Estados Unidos vino a cambiar totalmente el panorama diplomático internacional, a lo que coadyuvó la muerte del líder de la Unión Soviética Iósif Stalin en marzo de 1953 y su sustitución por Nikita Jrushchov.

En ese ámbito político España solicitó el ingreso en la ONU junto a otros 18 países. El acuerdo entre la URSS y EE.UU. era no vetar la entrada de los distintos países solicitantes, y que lo

¹⁸ La resolución se llevó a la Asamblea a propuesta de Perú y de la República Dominicana. Fue aprobada por 38 votos a favor, 10 en contra y 12 abstenciones, entre ellas Francia y Gran Bretaña.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El Convenio de Chicago: retos y perspectivas de la Aviación Civil Internacional

hicieran por igual partidarios de los dos bloques.

El 13 de diciembre de 1955 China nacionalista presentó su veto a la entrada de la República Popular de Mongolia, y como respuesta la URSS vetó a todos los Estados del “bloque occidental”, posición que luego suavizó dejando fuera a Mongolia y Japón y admitiendo al resto de los países propuestos, entre ellos España, que de este modo se incorporó plenamente al concierto internacional.

Si bien España no reingresó en la ONU hasta 1955, el Consejo de la OACI del 6 de diciembre de 1950 revocó la exclusión de España acordada cuatro años antes, incorporándose de nuevo como Estado contratante de la OACI¹⁹.

La primera intervención española en la organización se produjo el 3 de enero de 1951, cuando la delegación española formada por Manuel Uriarte Rojo y Carlos Gómez Jara, asistió al Comité Jurídico que se celebró en México. España fue elegida inmediatamente miembro del Consejo de la OACI, cuya delegación presidió Mariano Yturralde, siendo el representante español en el consejo José Bono Boix, a la sazón director general de Aviación Civil. Estos hechos tuvieron lugar en la Asamblea que abría el V Periodo de Sesiones de la OACI celebrado del 5 al 18 de junio de 1951.

Por aquel entonces Luis Azcárraga había sido nombrado vicepresidente de la Organización Meteorológica Mundial, y presidente de la Conferencia Europea de Aviación Civil, CEAC, órgano de la OACI para los asuntos europeos, cargos que ocuparía hasta 1970. Para la Comisión de Aeronavegación de la OACI se nombró al ingeniero Aeronáutico Fermín Tordesillas Calvetón, en la reunión del 4 de octubre de 1951.

Con la celebración de la reunión en Madrid del Comité Jurídico de la OACI, en su octavo periodo de sesiones, del 11 al 28 de septiembre de 1951, se normalizaron totalmente las relaciones con dicho organismo internacional.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Azcárraga Arana, Álvaro. *Luis Azcárraga y Pérez Caballero*. En: “Figuras de la Aeronáutica Española I”. XI Jornadas de Estudios Históricos Aeronáuticos. Fundación Aena. Madrid, 2008. ISBN: 978-84-95567-44-4. D.L.: M-14.736.2008.

Navarro Falgas, Ángela. *La OACI*. En: “Las organizaciones aeronáuticas nacionales e internacionales”. XIII Jornadas de Estudios Históricos Aeronáuticos. Fundación Aena. Madrid, 2010. ISBN: 978-84-95567-51-2. D.L.: M-26.314.2010.

OACI. Boletín Mensual. Enero, 1951. Montreal, Canadá.

¹⁹ Esta apertura de relaciones con la OACI estuvo precedida por la firma del convenio de navegación aérea entre España y Estados Unidos como ya hemos reseñado.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio



El Convenio de Chicago: retos y perspectivas de la Aviación Civil Internacional

OPACI. Boletín Mensual. Febrero, 1947. Montreal, Canadá.

Sánchez Ron, José Manuel. *Esteban Terradas e Illa*. En: "Figuras de la Aeronáutica Española I". XI Jornadas de Estudios Históricos Aeronáuticos. Fundación Aena. Madrid, 2008. ISBN: 978-84-95567-44-4. D.L.: M-14.736.2008.

Utrilla Navarro, Luis; Oller García, Julián. *Historia del Transporte Aéreo en España. 1919-1940*. Fundación Enaire. Madrid, 2017. ISBN: 978-84-697-2301-2. D.L.: M-11203-2017.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

**El convenio de Chicago: retos y perspectivas
de la aviación internacional**



El convenio de Chicago: retos y perspectivas de la aviación internacional.

Medioambiente y aviación civil ante la emergencia climática

Prof. Mgtr. Dr. Alejandro de Fuentes Tállice¹

¹ Magíster en Integración y Comercio Internacional (Universidad de Montevideo); doctor en Derecho y Ciencias Sociales y doctor en Diplomacia (Universidad de la República); profesor adscripto de Derecho Aeronáutico y Espacial (Universidad de la República); profesor de Doctrina Aeroespacial III de la Licenciatura Defensa Militar Aeroespacial (Escuela Militar de Aeronáutica), profesor de la Maestría en Estrategia Espacial de Defensa, Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo - Fuerza Aérea Uruguaya; profesor de Política I y Liderazgo Ético de la Maestría en Estrategia Nacional, Calen, Ministerio de Defensa, República Oriental del Uruguay.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

**El convenio de Chicago: retos y perspectivas
de la aviación internacional**



SUMARIO

I. EL CONVENIO DE CHICAGO: RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA AVIACIÓN INTERNACIONAL. MEDIOAMBIENTE Y AVIACIÓN CIVIL ANTE LA EMERGENCIA CLIMÁTICA	1
Resumen	4
Abstract	4
1. Introducción	6
2. Contaminación atmosférica	10
3. Los contaminantes atmosféricos y los gases de efecto invernadero	11
4. Espacio aéreo	12
5. Contaminación aeronáutica	13
6. Las actividades aéreas afectadas por las erupciones volcánicas	13
7. Cambio climático	14
7.1. Informe Brundtland	14
8. OACI: sostenibilidad ambiental, CAEP, SAF y CORSIA	15
8.1. Comité sobre la Protección del Medio Ambiente y la Aviación (CAEP)	15
8.2. Combustibles de aviación sostenibles (SAF)	15
8.3. Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA)	16
9. Aeropuertos	16
10. Aeropuertos verdes	17
11. Las iniciativas de las aerolíneas para reducir las emisiones de carbono mundo	18
12. Combustibles sustentables - hidrógeno verde - tecnología sustentable en aeronaves	19
13. Conclusiones	19



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

**El convenio de Chicago: retos y perspectivas
de la aviación internacional**



14. Recomendaciones	20
Bibliografía	22
Glosario de siglas	23



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

**El convenio de Chicago: retos y perspectivas
de la aviación internacional**



Resumen

Este trabajo describe la posibilidad de avanzar en el desarrollo de la aviación civil internacional mediante combustibles de aviación sostenibles, con emisiones de carbono Net Zero. Asimismo, analiza cómo estas medidas pueden contribuir al cumplimiento del Acuerdo de París 2015, cuyo objetivo es limitar el calentamiento global por debajo de los 2 grados centígrados hacia 2100. En el planeta existe una gran preocupación que mantiene expectante a la comunidad internacional, donde actores de las relaciones internacionales como el G7, el G20, los BRICS, el FMI, el Banco Mundial y el Foro de Davos, entre otros, enfrentan desafíos acuciantes ante el **cambio climático**. Este fenómeno sacude a todas las regiones del mundo y ocasiona **trastornos que afectan a las poblaciones en lo económico, social y cultural**, además de generar migraciones que representan un problema para los Estados. Las Naciones Unidas establecieron una hoja de ruta para el desarrollo sostenible mediante los **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible** —Agenda 2030— definidos en la Resolución 70/1 de 2015. Los objetivos del Acuerdo de París se inscriben en esta línea y tienen antecedentes en el Informe Brundtland Nuestro Futuro Común (1987), donde se introduce el concepto de desarrollo sustentable. Entre las medidas urgentes se encuentran suprimir las emisiones de carbono hacia 2050 y desarrollar instrumentos financieros para enfrentar el cambio climático, como fondos verdes, fijación de un precio del carbono y financiamiento de proyectos verdes mediante el comercio de derechos de emisión. A través de la OACI/ONU se realizan diagnósticos que, mediante indicadores y modelos adecuados, permiten medir el impacto ambiental en la aviación civil internacional.

Palabras clave: cambio climático, efecto invernadero, contaminación aeronáutica, emergencia climática, OACI/ONU

Abstract

This paper describes the possibility of advancing the development of international civil aviation through the use of sustainable aviation fuels with Net Zero carbon emissions. It also examines how these measures can contribute to achieving the objectives of the 2015 Paris Agreement, whose aim is to limit global warming to below 2°C by 2100. The planet faces a serious concern that keeps the international community on alert, as actors in international relations such as the G7, the G20, the BRICS, the IMF, the World Bank and the Davos Forum, among others, confront pressing challenges posed by climate change. This phenomenon affects all regions of the world



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

**El convenio de Chicago: retos y perspectivas
de la aviación internacional**



and generates disruptions with economic, social and cultural impacts on populations, in addition to triggering migration flows that pose problems for States.

The United Nations established a roadmap for sustainable development through the 17 Sustainable Development Goals —the 2030 Agenda— defined in Resolution 70/1 (2015). The goals of the Paris Agreement are aligned with this framework and draw on earlier work such as the Brundtland Report *Our Common Future* (1987), which introduced the concept of sustainable development. Among the urgent measures proposed are eliminating carbon emissions by 2050 and developing financial instruments to address climate change, such as green funds, carbon pricing and financing green projects through emissions trading.

Through ICAO/UN, assessments are carried out that, using appropriate indicators and models, make it possible to measure the environmental impact of international civil aviation.

Keywords: climate change, greenhouse effect, aircraft pollution, climate emergency, ICAO/UN



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

El convenio de Chicago: retos y perspectivas

de la aviación internacional



1. Introducción

La preocupación mundial por la vida en el planeta ha adquirido grandes proporciones, convocando la atención de todas las naciones. No solo forma parte de la agenda de las Naciones Unidas, sino también del Grupo de los 7 (G7), el Grupo de los 20 (G20), los BRICS y el Foro Económico Mundial, que se reúne cada año en Davos, Suiza. En este último, **líderes de los ámbitos político, económico, académico y social de las principales potencias** analizan los **desafíos más acuciantes** y buscan establecer una **hoja de ruta común** para lograr mayor progreso y desarrollo; el cambio climático ocupa hoy el primer lugar en la agenda mundial.

La atención que los actores de las relaciones internacionales (RRII) —Estados, organismos gubernamentales y no gubernamentales, multinacionales e individuos— prestan al cambio climático orienta y proyecta estrategias globales y nacionales en los ámbitos político, económico, social, cultural y religioso. El objetivo es llevarlas a la práctica mediante un pacto global, como el **Acuerdo de París de 2015**, para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, es decir, disminuir las emisiones de carbono “**lo antes posible**”.

La casi totalidad de las naciones del planeta, tomando como antecedente fundamental el **Protocolo de Kioto de 1997** —en el que los Estados se comprometían a adoptar medidas para que las emisiones de gases de efecto invernadero no crecieran más de 15 % entre 1998 y 2012 respecto a los niveles de 1990—, han asumido como grave y urgente la puesta en práctica de lo establecido en el Acuerdo de París de 2015 sobre el cambio climático, con el fin de limitar el aumento de la temperatura global por debajo de 2 °C.

Entre los objetivos por los cuales se busca que el Acuerdo de París sea vinculante para todos los Estados se encuentran:

- **Suprimir las emisiones de carbono para 2050.**
- Desarrollar un conjunto de medidas financieras para enfrentar el cambio climático (**fondos verdes, creación de un precio del carbono, financiación de proyectos verdes mediante el comercio de derechos de emisión**).
- Asumir un papel activo en la búsqueda e impulso de soluciones para **alcanzar la sostenibilidad del transporte aéreo internacional**, realizando un diagnóstico de situación mediante indicadores y modelos adecuados que permitan medir su impacto ambiental.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

**El convenio de Chicago: retos y perspectivas
de la aviación internacional**



El impacto ambiental del transporte aéreo tiene efecto local (ruido, contaminación del aire, uso del espacio) y global (consumo de materiales no renovables). La **descarbonización de la aviación internacional** se ha convertido en un imperativo mundial y una **prioridad para los gobiernos, las empresas y la sociedad en general**.

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), organismo especializado de las Naciones Unidas, ha realizado aportes para regular la contaminación aeronáutica vinculada al medioambiente, estudiando soluciones prácticas al cambio climático como, por ejemplo:

- Los combustibles de aviación sostenibles (SAF)
- Los resultados a la ambición a largo plazo (LTAG)
- El Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Civil Internacional (CORSIA)
- La planificación de aeropuertos ecológicos y la gestión del uso de terrenos, y un estudio sobre infraestructura para la gestión del medioambiente (CAEP)
- El equipo especial para la recuperación de la aviación (CART)

Con estas cinco medidas prácticas, la OACI avanza en la transición verde para una aviación internacional sostenible a largo plazo, con menos normas y operaciones mundiales, modificando los valores de reducción de emisiones durante el ciclo de vida, además de un marco de certificación de la sostenibilidad.

Así mismo, se hace hincapié en la preocupación por la proyección de la producción de combustibles aeronáuticos alternativos hasta el 2050. También se plantea la elaboración de una metodología a nivel internacional para evaluar las emisiones durante el ciclo de vida de los combustibles alternativos.

La transición verde en la aviación se manifiesta en el concepto de Net Zero que es el nombre simplificado del Net Zero Carbón (cero emisiones líquidas de carbono). El Net Zero tiene como objetivo desarrollar estrategias para que se alcance un balance de emisiones líquidas cero gases efecto invernadero (GEI), sobre todo, de carbono.

La última evaluación científica del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés Intergovernmental Panel Climate Change) ha vuelto a poner de relieve la urgencia de la degradación y alteración ambiental que ocurre en el planeta Tierra, que afecta todos los aspectos de la vida.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

El convenio de Chicago: retos y perspectivas

de la aviación internacional



El daño de la crisis climática es constante y se observan sus efectos devastadores en todo el planeta, y diariamente se constata que las emisiones globales de gases de efecto invernadero se mantienen en niveles récord. En este intervalo de 2030 a 2050 el planeta continuará calentándose.

El mundo tiene una necesidad de reducir inmediatamente y de forma profunda las emisiones de gases de carbono, ahora y en el transcurso de las próximas décadas, para limitar el calentamiento global a 2 °C grados por encima de los niveles preindustriales y evitar los peores impactos, que ya están ocurriendo en la Tierra.

Por lo tanto, este es un tema de equidad y justicia climática que requiere la atención urgente de todos los gobiernos y las instituciones financieras internacionales.

El secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, advirtió el 27 de julio de 2023 que hemos entrado en la era de la **“ebullición global”**, afirmando que “la era del calentamiento global” ha quedado atrás. En septiembre de ese mismo año convocó en la sede de la ONU una **Cumbre de Ambición Climática**, subrayando la gravedad y urgencia del momento para la humanidad.

Es de resaltar que la Cumbre representa un hito político, como forma de convocar y demostrar que existe una voluntad en la aplicación de las políticas del cuidado del clima del planeta Tierra. Esta es una **voluntad global colectiva, para acelerar el ritmo y la escala de una transición justa hacia una economía global más equitativa basada en energías renovables y resistentes al clima**, intentando aminorar el cambio climático en el mundo, que tantas catástrofes naturales está ocasionando en todos los continentes de la Tierra.

El asunto que más preocupa a la comunidad internacional en el siglo XXI es el cambio climático que afecta la vida y las actividades del ser humano.

Las Naciones Unidas, que reúnen a casi todos los Estados del mundo, abordan el tema del cambio climático desde hace más de cincuenta años. Como antecedente histórico, fueron los científicos quienes alertaron al ámbito internacional sobre las graves amenazas del efecto invernadero y sus consecuencias para el clima terrestre. El origen del descubrimiento científico del cambio climático se remonta a comienzos del siglo XIX, cuando se constató por primera vez la existencia de variaciones naturales en el paleoclima y se identificó el concepto de efecto invernadero natural. A ello se suma que las alteraciones persistentes en la composición de la atmósfera producidas por la actividad humana también pueden generar cambios climáticos, según establece la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

**El convenio de Chicago: retos y perspectivas
de la aviación internacional**



El estudio de la influencia de la aviación sobre el medioambiente es el resultado de diversas investigaciones realizadas por la OACI desde 1944, a través del Convenio de Chicago que le dio origen.

En consecuencia, la **OACI** aprobó el **Anexo 16**, que lleva como título “**Protección del Medioambiente**”, y se divide en dos volúmenes: el primero, relativo a las disposiciones sobre el ruido de las aeronaves, y el segundo, a las emisiones de los motores de las aeronaves.

Los avances tecnológicos introducidos con la llegada de aeronaves modernas, equipadas con motores de gran potencia que liberan importantes cantidades de sustancias químicas contaminantes, junto con la formación progresiva de zonas de alta concentración de actividad aeronáutica, el desarrollo de la aviación supersónica y ahora hipersónica, y el vertiginoso aumento de la circulación aérea, han generado una congestión creciente en numerosas rutas. Todo ello ha incidido de manera significativa en la situación ambiental actual, evidenciando los efectos directos que el transporte aéreo internacional produce y que agravan el cambio climático.

En este marco, una expresión de deseo auspiciosa es avanzar en la producción, distribución y uso de combustibles de aviación sostenibles (SAF), hidrógeno o electricidad almacenada en baterías, con el fin de restablecer objetivos ambiciosos para alcanzar emisiones netas de **carbono cero en la aviación civil internacional para 2050**, en consonancia con la meta establecida por el Acuerdo de París 2015, en beneficio de toda la humanidad.

En esta línea, el artículo se propone:

- Describir los pilares en que se fundamenta el desarrollo del transporte aéreo internacional frente al cambio climático en base al objetivo del Acuerdo de París 2015.
- Desarrollar los planes y objetivos de las Naciones Unidas por medio de la OACI (organismo especializado de la ONU), en cuanto a la utilización de los combustibles de aviación con menos emisiones de carbono.
- Exponer las pautas necesarias para convertirnos en una comunidad internacional neutra en carbono, sostenible en el uso de recursos y resiliente al cambio climático antes del 2050, aprovechando la aviación Net Zero y verde, y minimizando la contaminación aeronáutica en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

El objeto de estudio consiste en describir el transporte aéreo internacional como uno de los factores causales de la contaminación aeronáutica —especialmente en lo relativo a las emisiones de CO₂—, enmarcado en el fenómeno del cambio climático. La investigación se apoya en diseños y estudios experimentales previos, analizándolos bajo criterios de sostenibilidad y sobre la base de indicadores y estándares formulados de manera empírica por organismos



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

El convenio de Chicago: retos y perspectivas

de la aviación internacional



internacionales. El proceso de inducción adoptado avanza de lo general a lo particular, y la hipótesis de trabajo se manifiesta en la necesidad de incorporar combustibles de aviación sostenibles como vía para asegurar que la reducción global de emisiones de CO₂ hacia 2050 provenga de fuentes de energía limpias.

Asimismo, la caracterización del proyecto de investigación destaca la concreción de la hipótesis en la propuesta de una aviación civil internacional Net Zero en emisiones de gases de efecto invernadero, lo que constituye un avance significativo hacia una sostenibilidad ambiental urgente e indeclinable para el transporte aéreo civil internacional, íntimamente vinculada al cambio climático que afecta al planeta. La investigación descriptiva analiza la actividad del transporte aéreo civil internacional y sus efectos, en particular la generación de gases de efecto invernadero que incrementan el calentamiento global y profundizan el cambio climático, fenómeno que alcanza a todas las naciones en un mundo globalizado.

La densidad de la atmósfera desvía y atenúa diversas formas de radiación electromagnética provenientes del espacio, así como meteoritos y fragmentos de satélites que ingresan a la Tierra y suelen desintegrarse por fricción con los gases atmosféricos. Esa misma masa gaseosa impide la rápida dispersión del calor hacia el espacio y da lugar al denominado “efecto invernadero”. En la actualidad, fenómenos como las sequías extremas, la escasez de agua y las temperaturas que alcanzan valores cercanos a los 60 °C producen estragos en la vida humana. De ahí la importancia de reducir la contaminación ambiental generada por las emisiones de dióxido de carbono, responsables del calentamiento global y del agravamiento del cambio climático, lo que exige cumplir con las metas del Acuerdo de París 2015 para limitar el aumento de la temperatura global y alcanzar un nivel de -2 °C hacia 2050.

2. Contaminación atmosférica

La atención mundial está puesta constantemente en los cambios que se producen en el clima de la Tierra y en sus repercusiones en las distintas regiones de todos los continentes. Estos procesos han tenido diversas consecuencias económicas, sociales, culturales y medioambientales, con un signo negativo, tanto directas como indirectas, para la promoción y protección eficaz de los derechos humanos y para la concreción de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La contaminación atmosférica debe abordarse como un tema urgente por parte de todas las naciones, que, a la luz de los datos provenientes de evaluaciones científicas como el sexto y



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

El convenio de Chicago: retos y perspectivas

de la aviación internacional



último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), impulsen un progreso orientado a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), del Acuerdo de París de 2015 y de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, firmada el 22 de abril de 2016 en Nueva York, en la sede de las Naciones Unidas.

La contaminación atmosférica es la presencia en la atmósfera de sustancias, materias o formas de energía que constituyan una molestia grave, un peligro o un daño para el ser humano o para el medioambiente.

Uno de los graves problemas a los que se enfrenta el género humano es la supervivencia del planeta. Esto se debe a los altos niveles de contaminación y a las malas prácticas de desarrollo, que han provocado que, en la actualidad, la Tierra haya dejado de ser un lugar acogedor, cálido y sostenible.

3. Los contaminantes atmosféricos y los gases de efecto invernadero

Estamos ante una grave situación que afecta a todas las regiones y continentes de la Tierra. Aunque es cierto que cada vez resulta más difícil revertir el calentamiento global, todavía estamos a tiempo de intervenir mediante las decisiones que tomamos día a día todos los seres humanos, con el objetivo colectivo de alcanzar el Net Zero, es decir, cero emisiones netas de CO₂ para el año 2050.

Debemos situarnos en el origen del problema, que radica en la contaminación de la atmósfera, cuyos niveles han aumentado de forma considerable en las últimas décadas. Por un lado, la industrialización ha facilitado la vida en muchos aspectos, pero no ha sido debidamente controlada para evitar sus efectos sobre la atmósfera terrestre, lo que ha generado la acumulación de altísimos niveles de gases de efecto invernadero.

Esa acumulación de CO₂ en la atmósfera ha provocado la aparición de importantes fisuras en la capa de ozono y ha dado lugar a otros fenómenos de impacto claramente negativo, como el cambio climático y el calentamiento global.

No se puede culpar al fenómeno de El Niño 2023 por estos aumentos de temperatura si llega a octubre, ni tampoco atribuirlos a los volcanes, cuyo efecto depende de las partículas que se dispersan en la atmósfera. En general, estos tienden a enfriar el planeta: el volcán Pinatubo, por ejemplo, redujo la temperatura global en 1 °C durante un año, hasta que el polvo se asentó y la temperatura volvió a sus valores habituales.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

**El convenio de Chicago: retos y perspectivas
de la aviación internacional**



4. Espacio aéreo

El espacio aéreo constituye el elemento esencial donde se desarrolla la actividad aeronáutica. Puede describirse como **“un ambiente que tiene contacto con la tierra firme y el mar y rodea nuestro planeta en toda su extensión”**, según el profesor argentino Federico Videla Escalada.²

Por su parte, el profesor Álvaro Bauzá Araújo —catedrático de Derecho Aeronáutico y Espacial de la Facultad de Derecho de la Udelar— define el espacio aéreo como “el medio donde se desarrolla la mayoría de los actos y hechos jurídicos vinculados con el transporte aéreo”.³

Conviene distinguir entre el aire y el espacio aéreo. El aire, elemento móvil y fluctuante, no es susceptible de apropiación y los romanos lo consideraban *res communis omnium*, es decir, bien perteneciente y utilizable por todas las personas. En cambio, el espacio aéreo es un ámbito delimitable dentro del cual se encuentra contenido el aire. Al ser ubicable y mensurable, puede ser objeto de propiedad y, sobre todo, de soberanía.

La soberanía implica el conjunto de facultades y poderes que un Estado ejerce sobre las personas que habitan su territorio y sobre el ámbito sometido a su jurisdicción. En el caso del espacio aéreo, este principio quedó consagrado en el derecho internacional a través de la Convención Internacional de Navegación Aérea de París de 1919, cuyo artículo 1 reconoció la soberanía completa y exclusiva de los Estados sobre el espacio aéreo situado encima de sus territorios. El Convenio de Chicago de 1944 reafirmó explícitamente esta idea en su artículo 1: “Los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio”.⁴

En la misma línea, el profesor uruguayo Eduardo Gaggero, especialista en Derecho Aeronáutico y Espacial, definía el espacio aéreo como “el medio o ambiente natural que está por encima de la corteza terrestre y en que se desarrolla la actividad aeronáutica, constituyendo por lo tanto uno de sus factores o bases esenciales”.⁵

En términos generales, en el derecho internacional la soberanía refiere al ejercicio del poder por parte de un Estado. Desde la teoría política, se entiende como la autoridad legítima y suprema

² Videla Escalada, F. *Derecho aeronáutico*.

³ Bauzá Araujo, Á. *Tratado de derecho aeronáutico*. Tomo I. p. 121.

⁴ Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago). p. 5.
<https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/az1944.pdf>

⁵ Gaggero, E. *Temas de derecho aeronáutico*. p. 69.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

**El convenio de Chicago: retos y perspectivas
de la aviación internacional**



que se ejerce sobre una entidad política, noción que abarca tanto a los Estados soberanos como a las demarcaciones administrativas que integran su territorio.

5. Contaminación aeronáutica

Dentro de la contaminación atmosférica se encuentra la contaminación aeronáutica. La aviación civil internacional genera un impacto significativo sobre el medioambiente debido a las emisiones de los motores de las aeronaves, que producen contaminación acústica, partículas y gases, contribuyendo tanto al cambio climático como al oscurecimiento global. Se estima que los aviones representan alrededor del 3,5 % de todas las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial.

Todas las aeronaves en vuelo emiten gases y partículas sólidas directamente en la troposfera superior y en la parte baja de la atmósfera, donde influyen de manera importante en la composición atmosférica. Estas emisiones generan las denominadas huellas de condensación (contrails, por su denominación en inglés, condensation trails), que a su vez producen nubosidad de tipo cirrus. En conjunto, estos fenómenos contribuyen al efecto invernadero y, por ende, al cambio climático.

La situación internacional actual ofrece múltiples ejemplos del alcance de este problema. El cambio climático está causando consecuencias cada vez más graves en todas las regiones del planeta, con impactos políticos, económicos, sociales, culturales y hasta religiosos. La Tierra experimenta transformaciones meteorológicas abruptas —huracanes, inundaciones, lluvias extremas, incendios— que devastan territorios, provocan muertes, desplazamientos forzados, escasez de alimentos y una creciente sensación de impotencia frente a la magnitud del fenómeno

6. Las actividades aéreas afectadas por las erupciones volcánicas

La erupción del volcán islandés Eyjafjallajökull provocó un caos sin precedentes en el tráfico aéreo europeo: se anularon alrededor de 17.000 vuelos en 18 países, con un costo estimado de hasta 120 millones de euros. La nube de ceniza avanzó hacia el sureste del continente a gran altura —alcanzando aproximadamente 11.000 metros— y representó un serio peligro para la aviación, ya que contenía partículas de roca, cristal y arena capaces de dañar las turbinas de los aviones e incluso paralizar por completo los motores. Irlanda llegó a cerrar su espacio aéreo, una medida inédita en la historia del país.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

El convenio de Chicago: retos y perspectivas de la aviación internacional



Frente a este tipo de desafíos ambientales, la OACI se apoya en una base científica sólida para abordar el cambio climático. Entre las estrategias impulsadas se encuentra la utilización de combustibles de aviación sostenibles (SAF, por sus siglas en inglés Sustainable Aviation Fuel), como el hidrógeno verde o la energía eléctrica almacenada en baterías, que permiten reducir de manera significativa la contaminación aeronáutica a nivel mundial. **El objetivo es lograr emisiones netas cero (Net Zero) de CO₂ en el transporte aéreo internacional para el año 2050.**

7. Cambio climático

Es importante distinguir entre calentamiento global y cambio climático. El calentamiento global se refiere al aumento sostenido de la temperatura promedio de la Tierra; en cambio, el cambio climático abarca no solo ese aumento, sino también sus múltiples consecuencias, como variaciones en los niveles de lluvia, mayor frecuencia e intensidad de tormentas y otros fenómenos meteorológicos extremos.

Una de las prioridades de la humanidad tras el Acuerdo de París de 2015 es reducir el impacto del efecto invernadero de aquí al año 2050. Sin embargo, los compromisos iniciales —diseñados para mantener el aumento de la temperatura por debajo de 1,5 °C o, en el peor de los casos, de 2 °C— ya no resultan alcanzables. Los modelos climáticos actuales proyectan un incremento promedio cercano a los 3 °C, es decir, tres veces el calentamiento acumulado hasta ahora. Esto no siempre se percibe en la vida cotidiana porque el 75 % del planeta está cubierto de agua, que posee una enorme capacidad térmica, mientras que los continentes experimentan incrementos de hasta 4 °C. Aun así, aunque no siempre sentimos directamente la diferencia de +2 °C, sí notamos sus consecuencias a través de los cambios climáticos que afectan nuestras vidas.

El cambio climático es hoy una realidad tangible para las naciones, que lo perciben como un flagelo para la humanidad y una emergencia mundial que trasciende cualquier frontera. La crisis energética y climática no tiene otra salida que acelerar la transición energética y aumentar la inversión en energías renovables. La **invasión rusa a Ucrania evidenció la necesidad de fortalecer la independencia energética de los países**, y la vía más económica y sostenible para lograrlo es el impulso de las energías renovables, esenciales para reducir las emisiones.

7.1. Informe Brundtland

Si atendemos a los antecedentes, el concepto de desarrollo sostenible apareció por primera vez en 1987 con la publicación del informe Brundtland. En *Nuestro futuro común*, elaborado por las



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

El convenio de Chicago: retos y perspectivas de la aviación internacional



Naciones Unidas, se formuló por primera vez la definición de desarrollo sostenible: “aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones”. El informe analiza las causas de la degradación ambiental y busca comprender la relación entre igualdad social, crecimiento económico y problemática medioambiental.

8. OACI: sostenibilidad ambiental, CAEP, SAF y CORSIA

8.1. Comité sobre la Protección del Medio Ambiente y la Aviación (CAEP)

El CAEP es un comité técnico del Consejo de la OACI creado en 1983. En 2023 estaba integrado por 31 miembros de todas las regiones del mundo y 22 observadores. Participan en él más de 120 expertos internacionales que trabajan en sus actividades y grupos de trabajo.

La finalidad del CAEP es asesorar al Consejo en la formulación de nuevas políticas y en la adopción de normas y métodos recomendados (SARP) vinculados al ruido y a las emisiones de las aeronaves, abarcando todo lo relativo al impacto ambiental de la aviación.

También realiza estudios específicos solicitados por el Consejo, en áreas como ruido, calidad del aire local (LAQ) y medidas para reducir las emisiones de CO₂ en la aviación internacional, incluyendo avances tecnológicos, mejoras operativas, **combustibles de aviación sostenibles (SAF)** y medidas basadas en el mercado, dentro del marco del **Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA)**.

8.2. Combustibles de aviación sostenibles (SAF)

El CAEP ha logrado avances importantes respecto a la **ambición a largo plazo (LTAG)**, nuevas normas y directrices para la implementación de CORSIA y aspectos técnicos de la sostenibilidad de los combustibles de aviación.

El SAF (Sustainable Aviation Fuel) es un combustible alternativo a los fósiles, considerado el instrumento más eficaz para descarbonizar el sector aéreo. Puede ser de origen orgánico —a partir de aceites vegetales, grasas animales, biomasa o residuos agrícolas— o sintético, producido mediante captura de CO₂ y uso de hidrógeno verde.

El SAF permite reducir entre un 60 % y un 100 % las emisiones de CO₂ en todo su ciclo de vida y puede emplearse en aeronaves actuales sin necesidad de modificar sistemas ni infraestructuras aeroportuarias. Por ello es fundamental para avanzar en la descarbonización del transporte aéreo.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

El convenio de Chicago: retos y perspectivas de la aviación internacional



El CAEP acordó ajustar los valores de reducción de emisiones en el ciclo de vida del SAF y establecer un marco de certificación de sostenibilidad, junto con nuevas orientaciones para los Estados sobre políticas para su implementación. Sin embargo, su producción global aún es muy limitada: con la infraestructura disponible solo se podría cubrir el 0,05 % de la demanda mundial, por lo que se requiere un desarrollo a gran escala.

Los SAF biológicos requieren grandes cantidades de residuos forestales, agrícolas y ganaderos, y los sintéticos dependen del hidrógeno verde, sector en el que países como España avanzan rápidamente.

En cuanto a los combustibles de aviación de bajas emisiones de carbono (LCAF por sus siglas en inglés), el CAEP alcanzó un acuerdo histórico sobre la metodología para calcular sus valores de reducción de emisiones y aprobó orientaciones sobre criterios de sostenibilidad.

8.3. Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA)

En la 39.^a Asamblea de la OACI (2016) los Estados miembros aprobaron el Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA). Posteriormente, en 2018, el Consejo aprobó la primera edición del Volumen IV del Anexo 16 del Convenio de Chicago, que contiene las normas y métodos recomendados (SARP) para su implementación.

Además de las recomendaciones técnicas vinculadas a SAF y LCAF, el CAEP actualizó diversos análisis para el examen periódico del CORSIA de 2022, como los **efectos del covid-19 en los escenarios de recuperación de emisiones**, los costos para los Estados y operadores, y la posible aparición de distorsiones de mercado.

También se alcanzaron acuerdos importantes sobre aeropuertos y operaciones, incluyendo un nuevo manual de la OACI sobre oportunidades operacionales para reducir el ruido aeronáutico, así como el primer estudio mundial sobre la eficiencia del vuelo vertical (VFE) en las fases de ascenso y descenso.

9. Aeropuertos

Para abordar el concepto de aeropuerto, es necesario partir de la noción de infraestructura aeronáutica. Rodríguez Jurado la define como “el conjunto de instalaciones y servicios que, desde la superficie, sirven las necesidades de la actividad aeronáutica, posibilitando la partida y llegada



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

El convenio de Chicago: retos y perspectivas

de la aviación internacional



de aeronaves, controlando y aumentando la seguridad de los vuelos”.⁶ En la misma línea, Videla Escalada entiende por infraestructura aeronáutica “el conjunto de instalaciones establecidas en la superficie para el servicio de las operaciones de las aeronaves”.⁷

En cuanto al aeropuerto, Gay de Montellá lo describe como “aquel aeródromo que contiene las instalaciones adecuadas para los distintos servicios que la navegación aérea requiere”.⁸

La OACI, por su parte, define *aeródromo* como “un área de tierra o de agua que incluye las pistas destinadas al despegue y aterrizaje de aeronaves”.⁹

De este modo, el aeródromo constituye un concepto amplio y general, mientras que el aeropuerto es una categoría específica dentro de él, caracterizada por contar con instalaciones y servicios más desarrollados para atender las exigencias de la navegación aérea.

10. Aeropuertos verdes

Una vez definido el concepto de aeropuerto, podemos abordar la relevancia de los *aeropuertos verdes* como parte esencial de una aviación sostenible, capaz de contribuir a la protección de un medioambiente fuertemente afectado por el cambio climático.

El sector aeronáutico es responsable de una parte significativa de la contaminación ambiental y sonora, aunque al mismo tiempo constituye un elemento indispensable de conectividad en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente. En este contexto, los aeropuertos verdes se orientan a:

- Disminuir las emisiones contaminantes y los niveles de ruido.
- Impulsar el uso de combustibles de aviación sostenibles (SAF), que permiten reducciones sustanciales de CO₂ a lo largo de todo su ciclo de vida y se enmarcan en criterios estrictos de sostenibilidad.
- Acompañar la implementación global de la ambición a largo plazo (LTAG) para la aviación civil internacional y del Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA) de la OACI.

⁶ Rodríguez Jurado, A. *Teoría y Práctica del Derecho Aeronáutico*.

⁷ Videla Escalada, F. *Derecho Aeronáutico*. p. 203.

⁸ Gay de Montella, R. *Principios de Derecho Aeronáutico*.

⁹ OACI. Anexo 14. p. 26. <https://www.anac.gov.ar/anac/web/uploads/normativa/anexos-oaci/anexo-14-vol-i.pdf>



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

El convenio de Chicago: retos y perspectivas

de la aviación internacional



En síntesis, la OACI y la IATA promueven la necesidad de avanzar hacia aeropuertos eficientes, sostenibles y alineados con los objetivos de descarbonización del sector. En este marco, el concepto Net Zero —abreviatura de Net Zero Carbon, o cero emisiones netas de carbono— implica un compromiso doble: reducir al máximo las emisiones de gases de efecto invernadero y neutralizar únicamente aquellas emisiones residuales que no puedan ser eliminadas.

Esto exige ir más allá de la simple compensación mediante créditos de carbono, práctica adoptada durante años por numerosas empresas. Hoy resulta indispensable que las organizaciones desarrollen planes de gestión orientados a una reducción real y sostenida de sus emisiones de CO₂. Alcanzar las emisiones netas cero significa, por lo tanto, no sólo compensar, sino sobre todo disminuir drásticamente los niveles de emisión. Cuanto más se aproxime a cero la cantidad de emisiones líquidas, mejor será la contribución a un planeta resiliente y sostenible.

11. Las iniciativas de las aerolíneas para reducir las emisiones de carbono mundo

Desde 2018, los pilotos pueden monitorear su rendimiento en el consumo de combustible mediante una aplicación específica. Según los cálculos realizados a comienzos de 2021, esta herramienta permitió una reducción anual equivalente a aproximadamente 1 millón de galones.

El programa Fuel Efficiency integra diversas acciones orientadas a mejorar el uso del combustible. En diez años, esta iniciativa redujo la huella de carbono de la organización en un 6 %, evitando la quema de 1,8 millones de barriles.

Las compañías también proyectan desarrollar una estrategia de combustibles sostenibles para la aviación (SAF), con especial foco en Brasil, Colombia y Chile, países con amplia experiencia en biocombustibles e hidrógeno verde.

Además, todos los viernes la empresa compensa las emisiones generadas en determinadas rutas. A los clientes corporativos se les ofrece la posibilidad de compensar las emisiones derivadas de sus viajes, apoyando proyectos ambientales. Para los clientes de carga se creó una calculadora de emisiones de CO₂ y un sistema que les permite compensar el impacto de sus envíos.

De cara a 2027, las empresas aspiran a convertirse en un grupo con **residuos cero** destinados a vertederos. Entre las metas planteadas se encuentra la eliminación de los **plásticos de un solo uso** para el próximo año, la ampliación del programa de **reciclaje a bordo** —que clasifica papel,



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

El convenio de Chicago: retos y perspectivas de la aviación internacional



aluminio, vidrio y plástico— en todos los vuelos nacionales e internacionales, y la transformación integral hacia operaciones 100 % sostenibles.

12. Combustibles sustentables - hidrógeno verde - tecnología sustentable en aeronaves

El hidrógeno es el elemento químico más abundante del planeta, aunque no se encuentra libre en el ambiente; siempre aparece unido a otros elementos, como ocurre en el agua (H_2O) o en el metano (CH_4). Para utilizarlo con fines energéticos es necesario separarlo de esos compuestos, un proceso que requiere aplicar distintas tecnologías y consumir energía.

De esta necesidad surge el concepto de **hidrógeno verde**, que funciona como un **vector energético** más que como una fuente primaria. En otras palabras, permite almacenar energía que luego puede liberarse de manera controlada en otro lugar. De esta forma, es comparable con una **batería de litio que almacena electricidad y no con un combustible fósil como el gas natural**.

Aunque el hidrógeno es un gas incoloro, la clasificación por “colores” refiere simplemente a la forma en que se produce y a la cantidad de CO_2 emitido durante su obtención. Actualmente, el hidrógeno verde representa menos del 1 % de la producción mundial, debido a los altos costos del proceso de electrólisis del agua. Sin embargo, la reducción progresiva de los precios de las energías renovables —especialmente la solar fotovoltaica y la eólica— está impulsando un crecimiento sostenido. Es por ello que las empresas muestran interés en desarrollar proyectos piloto que las posicionen de cara a futuro.

Diversas investigaciones destacan el papel estratégico que puede desempeñar el hidrógeno en la descarbonización de la aviación civil y la reducción de las emisiones. Dos de sus principales ventajas son que puede producirse y utilizarse sin generar CO_2 y que se encuentra en grandes cantidades en el agua, lo que abre camino a soluciones tecnológicas de gran escala para el futuro del transporte aéreo.

13. Conclusiones

La contaminación aeronáutica constituye uno de los principales impactos generados por el crecimiento del transporte aéreo internacional. Estos efectos pueden manifestarse a escala local, como ocurre con el ruido producido por los motores de las aeronaves o la contaminación del



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

El convenio de Chicago: retos y perspectivas

de la aviación internacional



aire en los distintos espacios aéreos que atraviesan. También existen impactos de alcance global, vinculados al consumo de recursos no renovables —minerales metálicos, combustibles fósiles y determinados acuíferos— cuya disponibilidad es cada vez más limitada.

Según la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), la aviación civil internacional aporta entre el 2 % y el 3 % de las emisiones antropogénicas mundiales de dióxido de carbono. A esto se suma que los gases y partículas emitidos por las aeronaves lo hacen directamente en la troposfera superior y la estratosfera inferior, donde modifican la composición atmosférica y potencian ciertos efectos climáticos.

Históricamente, la aviación comercial ha sido pionera en la incorporación de innovaciones tecnológicas orientadas a reducir su impacto: mejoras en los motores, procedimientos operativos más eficientes, avances aerodinámicos, materiales más livianos, entre otros. No obstante, el crecimiento sostenido de la demanda —y con él, del número de vuelos— ha provocado que las emisiones totales continúen aumentando.

A esto se suma un desafío adicional: durante años, el sector careció de suficientes especialistas en cuestiones ambientales, ya que la principal atención se centraba en la seguridad operacional. Hoy, ambas dimensiones —**seguridad operacional y medioambiental**— están estrechamente vinculadas, lo que exige que los profesionales de la aviación cuenten con un **conocimiento más profundo de la normativa y de los efectos medioambientales**.

En este contexto, todos los actores del sistema aeronáutico orientan sus esfuerzos a tres ejes fundamentales:

- la reducción de emisiones contaminantes,
- la optimización del uso de la energía,
- y la disminución del ruido.

El objetivo final es alcanzar procesos más eficientes que permitan cumplir con la normativa internacional y con las políticas ambientales de cada Estado, al tiempo que se reducen costos y se promueven acciones concretas en favor del medio ambiente.

14. Recomendaciones

La descarbonización se ha transformado en un imperativo global y en una prioridad para gobiernos, empresas y sociedad. En este desafío, los países en desarrollo no pueden perder la oportunidad de exigir a las naciones industrializadas —principales responsables de las emisiones



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

**El convenio de Chicago: retos y perspectivas
de la aviación internacional**



históricas— que asuman un compromiso proporcional. No resulta justo que se imponga primero a los países con menor responsabilidad climática la obligación de reducir sus emisiones, especialmente considerando que serán, paradójicamente, quienes sufrirán con mayor intensidad los efectos del calentamiento global.

La crisis energética y la emergencia climática señalan un mismo camino: acelerar la transición energética y promover la inversión en energías renovables. La invasión de Rusia a Ucrania reveló, además, la urgencia de fortalecer la independencia energética internacional, reforzando aún más la necesidad de diversificar y descarbonizar el suministro de energía.

De hecho, la edición del Salón Aeronáutico Internacional de París en julio de 2023 ha sido un sintomático impulso de la industria aeronáutica por lograr que los esfuerzos de todos los actores converjan en una dinámica global hacia la neutralidad en carbono en la aviación para el 2050. Este objetivo, respaldado por 185 Estados miembros de la OACI, fue reafirmado mediante una declaración pública de los siete principales fabricantes aeronáuticos del mundo, quienes manifestaron su apoyo al compromiso de alcanzar emisiones netas cero para mediados de siglo.

El objetivo de la descarbonización está claro. Se está investigando seriamente en ello y se están dando pasos decisivos hacia la meta. Habrá que seguir trabajando en esa dirección. La industria de la aviación, los aeropuertos y todo el sector aeronáutico trabajan de forma conjunta con la mirada puesta en un horizonte neutro en carbono, por difícil que resulte lograrlo, en beneficio de toda la sociedad.

En este proceso, la producción, distribución y disponibilidad de combustibles sostenibles de aviación (SAF) se vuelve un componente esencial.

Entre las acciones recomendadas para avanzar en este camino se destacan:

- Diversificar y descarbonizar el suministro energético a través de SAF, hidrógeno verde, electricidad almacenada en baterías, etanol de segunda generación, combustibles sintéticos y células de combustible.
- Implementar estrategias de “residuos cero”: eliminación de plásticos, ampliación del reciclaje a bordo en todos los vuelos nacionales e internacionales y conversión de los procesos hacia esquemas 100 % sustentables.
- Incorporar flotas de vehículos aeroportuarios que funcionen con electricidad renovable o biogás.
- Aprovechar recursos naturales mediante la gestión sostenible de acuíferos subterráneos para climatización de terminales y la recolección de agua de lluvia.
- Diseñar nuevos aeropuertos bajo criterios de descarbonización total.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

El convenio de Chicago: retos y perspectivas

de la aviación internacional



- Impulsar aeronaves más eficientes.
- Promover rutas más directas y la reducción del peso estructural de las aeronaves para disminuir el consumo energético.

Bibliografía

- Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA). *Directiva de Comercio de Derechos de Emisión de CO en el Sector de la Aviación*. Madrid: 27 de enero de 2011.
- Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA). *Aviación y ambiente. Eficiencia de naves en combustible mejorado en 50 % en los pasados 30 años*. 1999.
- Bauzá Araujo, Álvaro. *Tratado de derecho aeronáutico*. Tomo I. Montevideo, Ediciones Amalio Fernández, 1976.
- Bravo Navarro, Martín. *Historia del derecho aeronáutico*. "Aeroplano: Revista de Historia Aeronáutica", núm. 4, 1986, 136-141.
- Comisión Europea: *Reduciendo el Impacto del Cambio Climático de la Aviación*. 2005.
- Danger Barrios, Gabriel. *La aviación y la contaminación de la atmósfera*. «Revista Cabina de Mando». Asistente al Coloquio de Protección al Medio Ambiente de OACI, 11 de abril de 2001, Montreal, Canadá.
- De Fuentes Tálice, Alejandro. *Contratos de fletamento y transporte aéreo (Contracts of Charter and Carriage by Air)*. Edición bilingüe español-inglés. Montevideo, Editorial Grafiservice, 1991.
- Donato, Marina. *Cambio climático y la aviación civil internacional*. Libro Homenaje al Dr. Enrique Mapelli. Madrid, AENA - Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial 2008.
- Gaggero, Eduardo. *Temas de derecho aeronáutico*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1976.
- Gay de Montellá, Rafael. *Principios de Derecho Aeronáutico*. Buenos Aires: 1950.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). *Tercer informe de evaluación*. Cambridge University Press, 2001.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). *Aviación y atmósfera global*. Reporte Especial del IPCC.
- Guerra, Valeria. *El Boom de los vuelos verdes: De las pruebas piloto a la ilusión de una industria sustentable*. "Gaceta Aeronáutica", Sección Industria, 18 de junio de 2012.



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

**El convenio de Chicago: retos y perspectivas
de la aviación internacional**



- Ingram, Simon. *¿Qué es la COP26 y por qué es tan importante?* "National Geographic", 4 de noviembre de 2021. <https://www.nationalgeographic.com/medio-ambiente/2021/10/que-es-la-cop26-y-por-que-es-tan-importante-glasgow>
- Naciones Unidas. (1992b). *Declaración de Río sobre el medioambiente y el desarrollo*. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Notas de Información de la Secretaría OACI. Resolución A32-8 de la Asamblea, 2001/11 y Función del CAEP, el Consejo y la Asamblea, 26/03/11.
- Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). *Informe Anual del Consejo 2009*. Documento 9921, Informe para la Asamblea en ONU (2015), Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Resolución de la Asamblea General OACI A35-5. "Declaración refundida de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medioambiente". OACI, 2004.
- Organización de las Naciones Unidas. (1992a). *Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. A/RES/70/1 Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 70/1. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Presto Lausarot, Alicia. *La OACI y el medioambiente*, "Revista del Centro de Investigación y Difusión Aeronáutico-Espacial", Vol. 25, N.º 30-31, 2005-2006.
- Rodríguez Jurado, Agustín. *Teoría y práctica del derecho aeronáutico*. Buenos Aires, Depalma, 1986.
- Segura Piñero, Florencio: *Aviación y medioambiente*. Seminario de Especialización en Derecho Aeronáutico, Tema XVII. Madrid, Fundación AENA - Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial, 2007.
- Videla Escalada, Federico. *Aspectos jurídicos del ruido y de la contaminación en el ejercicio de la navegación aérea*. XV Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial, Montevideo, Uruguay, 1985.
- Videla Escalada, Federico. *Derecho aeronáutico*. Buenos Aires, V. P. de Zavalia, 1969.

Glosario de siglas

BRICS: Brasil, Rusia, India, China y África del Sur



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

El convenio de Chicago: retos y perspectivas

de la aviación internacional



- CAEP: Comité sobre la Protección del Medio Ambiente y la Aviación / Committee on Aviation Environmental Protection
- CH₄: metano
- CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
- CO₂: dióxido de carbono
- COP: Conference of the Parties o conferencia de las partes
- CORSIA: Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation o Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional
- G20: Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, Reino Unido, República de Corea, México, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.
- G7: Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos
- GEI: gases de efecto invernadero
- IATA: International Air Transport Association o Asociación Internacional de Transporte Aéreo
- IPCC: Intergovernmental Panel Climate Change o Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático
- LAQ: calidad del aire local
- LCAF: combustibles de aviación con menos emisiones de carbono / lower carbon aviation fuel
- LTAG: ambición a largo plazo/ long term global aspirational goal
- O₃: ozono
- OACI: Organización de Aviación Civil Internacional
- ODS: objetivos del desarrollo sostenible
- OMM: Organización Meteorológica Mundial
- OMS: Organización Mundial de la Salud



NAVIGARE (ISSN 3045-7149)

Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del espacio

**El convenio de Chicago: retos y perspectivas
de la aviación internacional**



- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- RRII: relaciones internacionales
- SAF: sustainable aviation fuel o combustibles de aviación sostenibles
- SARPS: Standard and Recommended Practices o normas y métodos recomendados internacionales
- SBTI: Science Based Target o objetivo basado en la ciencia