

I. LA AVIACIÓN CIVIL Y SU REGULACIÓN INTERNACIONAL

1. ANTECEDENTES

Desde que los hermanos Wright realizaron el primer vuelo tripulado por el hombre en una máquina más pesada que el aire, la aviación ha tenido tal desarrollo que revolucionó la forma en que el hombre, se transportaba, disminuyendo el tiempo de viaje, sobre todo entre grandes distancias, lo que permitió la realización de vuelos intercontinentales y transoceánicos.

La regulación legal de este medio de transporte se ha vuelto más compleja cada día, ya que debe atender, entre otros aspectos, a las características de las aeronaves, las rutas de vuelo dentro de cada país e incluso internacionales, los aeropuertos donde aterrizan y despegan los aviones y los servicios que deben dárseles al momento de su despegue, durante el vuelo y en su aterrizaje, mejor conocidos como ayudas de aeronavegación las cuales se brindan desde diversos puntos

en tierra y mediante sistemas satelitales; todo ello con el objeto de brindar mayor seguridad y eficiencia en cada vuelo.

Durante el siglo XIX, las travesías en globo se fueron incrementando en diversos países; ante esto el gobierno francés consideró necesario proponer la creación de normas que regularan todo lo relacionado con estos aparatos, como fueron las relativas al establecimiento de una matrícula para identificarlos, la emisión de documentos que acreditaran la propiedad y su nacionalidad; así como lo relacionado con la capacitación o adiestramiento de los tripulantes, la responsabilidad en caso de accidente, los lugares para descender y los permisos requeridos para cruzar las fronteras. Así, en 1889 se realizó el Primer Congreso Aéreo Internacional, celebrado en París, al cual asistieron delegados del país anfitrión, y de naciones como Brasil, Estados Unidos de América, Gran Bretaña, México y Rusia.¹

Un año después se realizó nuevamente en París el Segundo Congreso Aéreo Internacional al que asistieron, además de los anteriores, delegados de Alemania, Austria, Bélgica, Cuba, Ecuador, Italia, Rumania y Suecia.²

Para 1910, Francia invitó a 21 países europeos a la Primera Conferencia Diplomática sobre Navegación Aérea, con sede en la ciudad de París, para analizar la condición jurídica del espacio aéreo, la autoridad que tiene el Estado para regu-

¹ Cfr. Seminario sobre Derecho Aeronáutico, Ed. Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999; SEQUERA DUARTE, Álvaro, Derecho Aeronáutico, Ed. Politécnico Grancolombiano, Colombia, 2004; www.juridicas.unam.mx/publica/l.brev/rev/indercom/cont/54/art/art4.pdf

² *Idem*.

lar los vuelos sobre su territorio y el trato jurídico igual entre aeronaves civiles nacionales y extranjeras que sobrevuelen el territorio de un determinado país; sin embargo, en esta reunión no se llegó a acuerdo alguno.³

a) Convención para la Reglamentación Aérea

Fue hasta el 13 de octubre de 1919, en que se realizó la Convención para la Reglamentación Aérea, en París, de la cual derivó el Convenio Internacional de Navegación Aérea (CINA). En este convenio, las naciones vencedoras de la Primera Guerra Mundial trataron de imponer restricciones en cuanto al desarrollo de la aviación de los países perdedores, y así obtener ventajas respecto de los Estados que habían permanecido neutrales durante la guerra.

A causa de lo anterior, muchos Estados firmantes no ratificaron este instrumento internacional y otros países realizaron convenios internacionales en su área de influencia como España, quien convocó al Convenio Latinoamericano de Navegación Aérea (CIANA), que era muy similar al CINA, pero establecía mayor equidad entre los Estados. Ante este hecho, el CINA fue modificado para hacerlo más equitativo.

Mediante el CINA, se creó la Comisión Internacional de Navegación, como organismo técnico competente para emitir recomendaciones a los Estados miembros con el fin de que adaptaran su legislación de manera uniforme al rápido avance de la aviación.

³ Idem.

b) Asociación Internacional de Transporte Aéreo⁴

En forma paralela a los primeros acuerdos multilaterales celebrados entre los Estados, las empresas de aviación se vieron en la necesidad de establecer acuerdos privados internacionales, ya que ante el incremento en el uso de este medio de transporte, se comenzaba a generar el problema de saturación de los espacios aéreos en las rutas comerciales.

Así, varias empresas de aviación de Inglaterra, Dinamarca, Holanda, Alemania, Noruega y Suecia, se reunieron en la Haya, Holanda, el 18 de agosto de 1919 para firmar el acuerdo por el que se creó la Asociación Internacional de Tráfico Aéreo (IATA por sus siglas en inglés), con sede en la misma ciudad, cuyo principal objetivo fue establecer igualdad de condiciones en las rutas aéreas entre las empresas afiliadas, así como el intercambio de información técnica y de operación.

La IATA se creó como una asociación apolítica en la cual sus miembros eran autónomos, por lo que la asociación no podía intervenir en sus negocios internos. Estableció cinco comités: legal, postal, de radiotelegrafía, de tráfico y de revisión financiera.

Asimismo, la asociación impulsó el establecimiento de condiciones uniformes respecto a los contratos de transporte internacional en las legislaciones de todos los países, lo cual sentó las bases para establecer un límite de responsabilidad en caso de accidente aéreo respecto al pasajero, lo cual fue plasmado en el Convenio de Varsovia.

⁴ Cfr. www.iata.org

En 1945, un grupo de aerolíneas representativas de todos los continentes convocaron a la Conferencia Mundial de Operadores de Transporte Aéreo, en la Habana, Cuba, en la cual cambiaron la palabra "Tráfico" por "Transporte" en el nombre de la referida asociación, para quedar como "Asociación Internacional de Transporte Aéreo" conservando las mismas siglas iniciales (IATA). Dicha asociación contaba con 57 miembros de 31 naciones, y cambió su sede de la Haya, Holanda, a Montreal, Canadá.

En la conferencia antes citada, se reunieron también los representantes de los gobiernos de Estados Unidos de América y de Inglaterra quienes establecieron acuerdos de tarifas para el transporte de mercancías y pasajeros. A partir de ahí, las conferencias de tráfico de la IATA se constituyeron como el foro para negociar las tarifas del transporte internacional, sujetas a la aprobación de los respectivos gobiernos.

La primera conferencia mundial de esta nueva asociación se realizó en Río de Janeiro, Brasil y dio como resultado el primer Acuerdo Multilateral sobre Tráfico de Pasajeros de 1948, el cual permitió que con el pago de un solo boleto en una sola moneda el pasajero pudiera viajar a través del mundo utilizando diversas líneas aéreas.

El objetivo actual de la asociación conforme a su artículo IV, es promover la seguridad y economía en el transporte aéreo en beneficio de los usuarios, agilizando el comercio internacional y evitando una competencia destructiva entre las líneas aéreas; para concretar lo anterior cuenta con la participación de 230 miembros de 126 naciones de todo el mundo.⁵

⁵ Idem.

c) Convenio de Aviación Civil Internacional

En 1944 se realizó el Convenio de Aviación Civil Internacional, en la ciudad de Chicago, Illinois, Estados Unidos de América,⁶ cuyas cláusulas sólo se aplican a las aeronaves civiles, excluyendo a las militares, de aduana y policía.

Asimismo, en este Convenio se reconoció la soberanía que tiene cada uno de los Estados firmantes respecto del espacio aéreo situado sobre su territorio, considerando tanto el área terrestre como las aguas territoriales adyacentes.⁷

Igualmente dispone que las aeronaves en servicios no regulares podrán ingresar al espacio aéreo de los Estados contratantes sin requerir permiso previo para ello, con las restricciones de seguridad que cada Estado determine, así como cumplir con la reglamentación, condiciones y restricciones que se establezcan en caso de embarcar o desembarcar pasajeros o mercancías. Al respecto, si estos servicios son para realizarlos entre dos puntos dentro del territorio de un Estado, éste puede otorgar o negar la autorización, pero no debe otorgar privilegios de exclusividad en esta actividad a alguna línea aérea de otro Estado.⁸

De la misma manera, los Estados pueden establecer las rutas que deben seguir las aeronaves en vuelos internacionales sobre su territorio y los aeropuertos que podrán utilizar.⁹

⁶ Convenio sobre Aviación Civil Internacional firmado por el Estado mexicano el 7 de diciembre de 1944, aprobado por el Senado de la República el 31 de diciembre de 1945 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de septiembre de 1946, el cual entró en vigor el 4 de abril de 1947. Su texto original tiene 15 enmiendas y de todas México es parte; sólo quedan pendientes de entrar en vigor las de 29 de septiembre de 1995 y 1o. de octubre de 1998.

⁷ Convenio sobre Aviación Civil Internacional, artículos 1 y 2.

⁸ *Ibidem*, artículos 5 y 7.

⁹ *Ibidem*, artículo 68.

Es importante señalar que en este acuerdo se establece la igualdad de trato que deben otorgar los Estados a las líneas aéreas nacionales y extranjeras, sin distinción alguna, que realicen vuelos internacionales; por ejemplo, en el establecimiento de zonas prohibidas para la navegación aérea civil,¹⁰ el cumplimiento de la normatividad interna de cada Estado relativa a la entrada y salida de las aeronaves de su territorio,¹¹ así como en los derechos (contribuciones) que cobrará el Estado por el uso de las instalaciones aeroportuarias y servicios para la navegación aérea.¹² Respecto al pago de contribuciones, cabe resaltar que en aras de liberar el comercio internacional, se acordó, por los Estados parte, no establecer gravamen alguno por el mero derecho de tránsito, entrada o salida de su territorio, tanto de las aeronaves como de los pasajeros o carga a bordo de las mismas.

Dicho Convenio también establece que las aeronaves tendrán la nacionalidad del país en el que obtengan su matrícula, conforme a la normatividad interna de cada Estado.¹³

Otro punto de este acuerdo, es el relativo al compromiso de los Estados parte, en la medida de sus posibilidades, de establecer aeropuertos, prestar servicios de radio, meteorología y lo necesario para apoyar la navegación de las aeronaves conforme a la normatividad, métodos y procedimientos internacionales recomendados en el convenio, lo mismo para el equipo de navegación y comunicaciones, así como la documentación con que debe contar la aeronave.¹⁴

¹⁰ *Ibidem*, artículo 9.

¹¹ *Ibidem*, artículo 11.

¹² *Ibidem*, artículo 15.

¹³ *Ibidem*, artículos 17-21.

¹⁴ *Ibidem*, artículos 28-42.

Es importante destacar que este convenio creó la Organización de Aviación Civil Internacional con el objetivo de desarrollar los principios y técnicas de la navegación aérea internacional para el crecimiento ordenado y seguro de la aviación civil, mejorando los servicios de navegación aérea y aeroportuarios; asimismo, lograr un transporte aéreo cómodo, seguro, eficaz y económico, al evitar la competencia excesiva y la discriminación entre los Estados parte.¹⁵

El consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional puede emitir recomendaciones a los Estados parte para mejorar las instalaciones y servicios de navegación aérea.

Por último, es de resaltar que este convenio sustituye a la Convención sobre la Reglamentación de la Navegación Aérea, suscrita en París el 13 de octubre de 1919 y a la Convención sobre Aviación Comercial, adoptada en la Habana el 20 de febrero de 1928; asimismo, abroga cualquier obligación derivada de otros acuerdos internacionales que resulten incompatibles con él.¹⁶

¹⁵ *Ibidem*, artículos 43 y 44.

¹⁶ *Ibidem*, artículos 80 y 82.