

# Nuevos trabajos de P. I. C. A. O.



Por **LUIS DE AZCARRAGA**

A partir del Convenio de Chicago de noviembre de 1944, en que se creó la Organización Internacional Provisional de Aviación Civil, se ha recorrido un largo camino, muy fructífero en ciertos aspectos y menos sustancioso en otros; pero en todos a costa de un mantenido esfuerzo, que sienta bases sólidas para mayores progresos en el futuro inmediato.

El propósito de la reunión de Chicago fué a la vez tan amplio y tan complejo, que por fuerza necesita de tiempo y de controversias para dar frutos. Es lo natural en el comienzo de toda organización que sean necesarios muchos intercambios de puntos de vista hasta que se forma una opinión colectiva. Y si bien en este caso el precedente de PICAQ puede encontrarse en la CINA, el salto es demasiado brusco para que no exija un extraordinario esfuerzo.

Justamente, si algo puede reprocharse a PICAQ en este aspecto es su excesiva vitalidad, que se traduce en un gran número de reuniones al cabo del año, a veces excesivo número para países pequeños, y aun para los grandes, porque supone que muchos técnicos están con frecuencia en movimiento, desplazados de sus habituales lugares de trabajo.

Pero antes de pasar una revista, aunque sea ligera, a los hechos de PICAQ, conviene recordar lo que este nombre significa, cuál es su propósito y cuál el esquema elemental de su reparto orgánico.

PICAQ es la sigla de "Provisional International Civil Aviation Organisation". Y aunque en tal organización son idiomas igualmente reconocidos el francés y el español, junto al inglés, parece preferible aceptar PICAQ en lugar de OPACI, como resultaría en español o en francés, porque en definitiva es la primera versión la más extendida y la que se presta a menores dudas.

El nombre, sin embargo, se presta a alguna recelosa consideración por ese calificativo de Provisional que acompaña a la organización internacional. No es, en verdad, provisional lo que se está haciendo hoy para regular la aviación internacional. Pero el calificativo le viene del rigorismo oficial para aceptar convenios y acuerdos.

El Acta final de Chicago, consecuencia de dos meses de deliberaciones muy prolifas y reñidas, tiene cinco anejos, que pueden firmarse con independencia unos de otros. Lo ideal hubiera sido una sola firma; pero los dos meses de discusión, aunque largo tiempo, no fueron bastante para madurar actitudes y aunar opiniones.

El primer anejo es el Convenio Provisional de Aviación Civil, donde se reconoce la necesidad de alguna Organización, cuyas bases se establecen, para trabajar en pro de la aviación internacional. De las 52 naciones presentes en Chicago, 41 firmaron este Convenio Provisional,

España entre ellas. Y del Convenio nace PICA-O.

El segundo anejo es el Convenio de Aviación Civil, que no se diferencia gran cosa del anterior, pero que supone la supresión de la provisionalidad. Así como el primero es un "modus vivendi" para comenzar a trabajar cuanto antes y no es todavía incompatible con la CINA antigua, el segundo es ya una organización definitiva. Treinta y nueve naciones lo firmaron, España entre ellas. Pero así como el Convenio provisional entró en vigor inmediatamente, el definitivo necesita triple paso oficial: firma de los delegados en Chicago, confirmación después por el Gobierno respectivo y, finalmente, ratificación por las Cortes o por el brazo legislativo del país. Cuando 25 naciones ratifiquen ese Convenio, entrará definitivamente en vigor, cesará el anterior provisional y habrá que borrar la P de PICA-O.

El tercer anejo es el Acuerdo de Tránsito, que reconoce las llamadas primera y segunda libertad del aire; es decir, el libre sobrevuelo y el tráfico inocente con aterrizajes a fines no comerciales, sino meramente técnicos, como, por ejemplo, para reponer combustible. Este Acuerdo fué firmado por 33 naciones, incluyendo a España y no, por ejemplo, a Portugal e Irlanda.

El cuarto anejo es el Acuerdo de Transporte. Así como el anterior, de Tránsito, define solamente la libertad de volar, de transitar, el de Transporte define la posibilidad de transportar con fines comerciales. Incluye la tercera y cuarta libertad, o sea, posibilidad de que un avión lleve a un país pasaje y carga procedentes del país origen del avión, y viceversa, recoja pasaje y carga con destino al país origen del avión; y también la quinta libertad, que es la posibilidad total de comerciar, o sea, libertad para que un avión coja y deje carga entre dos países ajenos los dos al de origen del avión. Este anejo solamente fué firmado por 19 naciones; y esta modesta cifra revela por sí sola los recelos y discusiones a que dió lugar en Chicago el concepto de libertad del aire. España no firmó este anejo, aunque luego ha admitido la quinta libertad en Convenios particulares y como base de parte de su legislación para el tráfico irregular.

Finalmente, el quinto anejo de Chicago lo constituyen las Recomendaciones Técnicas, que, divididas en doce voluminosos capítulos, comprenden una muy amplia y estudiada reglamentación técnica para seguridad y eficacia del vue-

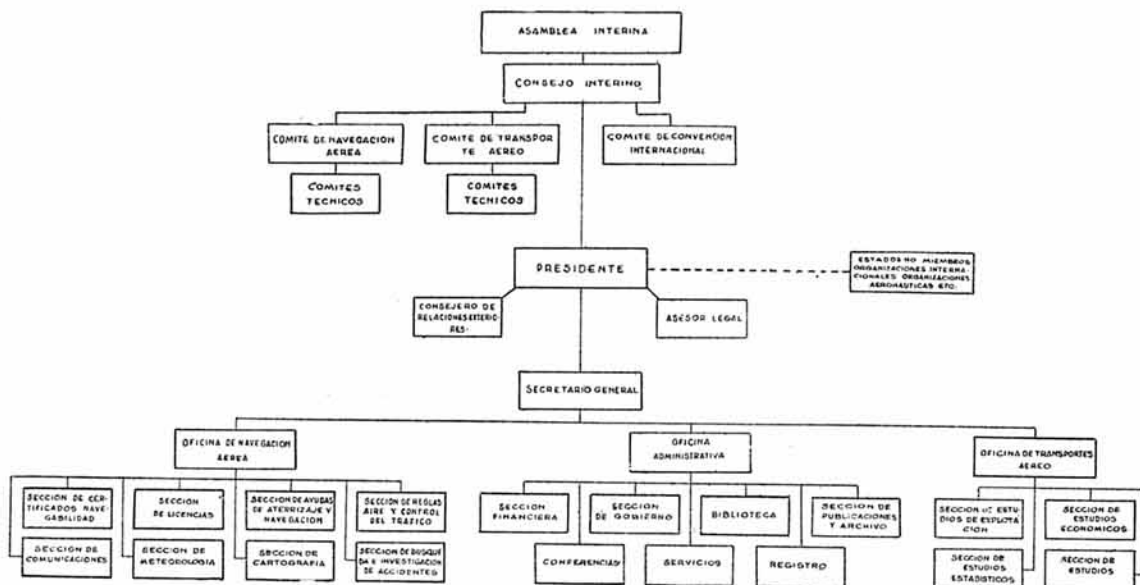
lo. Rutas, aeropuertos, comunicaciones, meteorología, licencias de personal y de material, mapas, investigación de accidentes, etc., encuentran aquí un prolijo estudio. Y si se llaman modestamente "Recomendaciones", no es precisamente por falta de rigor técnico, sino al revés más bien, pues el hecho de ser una reglamentación muy moderna dificultaba su inmediata y rigurosa aplicación por parte de muchos países maltratados por la guerra. Así se llamaron primero "Recomendaciones", se convirtieron pronto en "Prácticas" y van ahora camino de "Reglas".

Para desarrollar los amplios propósitos de estos cinco anejos, PICA-O se ha organizado burocráticamente en la forma del croquis adjunto. Es una organización no sólo lógica, sino deducida de modo inmediato de los propios convenios y acuerdos. En su detalle, sin embargo, no es todavía estable; está sujeta a frecuentes variaciones; por ejemplo, aparecen nuevos comités y departamentos, o por el contrario, se fusionan varios, dando lugar a uno solo con nuevo carácter. Esto también es lógico; y aunque pueda parecernos que por hoy se ha creado una burocracia excesiva, lo cierto es que resulta eficiente y que las modificaciones transitorias son consecuencia de criterios aún no bien definidos en los países; criterios que se encuentran hoy todavía en plena evolución.

En la actual organización de PICA-O cabe distinguir tres esferas bien caracterizadas. Podríamos llamar política a la mayor de las esferas, que a su vez comprende a las otras dos. Entiendo por esfera política la constituida por organismos con representación de los países por delegados plenamente autorizados, de modo que puedan firmarse acuerdos que obliguen a los países, aunque esos acuerdos estén, naturalmente, sujetos a la posterior ratificación de los Gobiernos. La expresión más completa de esta esfera de actividad es la Asamblea o reunión de todos los países integrantes de PICA-O con voz y voto. Es la Asamblea el único organismo capacitado para decisiones de tipo político y económico o financiero, aunque en los intervalos entre reuniones, funciones semejantes las haga el Consejo. Este, en efecto, interpreta las decisiones tomadas en una Asamblea y las desarrolla hasta la siguiente Asamblea; el Consejo está formado por 21 miembros, elegidos por la Asamblea, representando cada miembro a un país determinado.

La materia de discusión en la Asamblea la suministra la segunda esfera de actividad, que po-

## ORGANIZACION PROVISIONAL DE AVIACION CIVIL INTERNACIONAL



demos calificar de técnica. La expresión más característica de esta esfera está en las Comisiones, a su vez divididas en Comités y formadas por representantes de los organismos técnicos de los diferentes países. Las Comisiones y los Comités se reúnen con mucha mayor frecuencia que la Asamblea y no tienen limitación de número, como el Consejo; la índole de sus trabajos es eminentemente técnica y económica, con exclusión de los aspectos políticos. Y el resultado de sus discusiones se traduce en propuestas o recomendaciones, que serán discutidas primero en el Consejo y después en la Asamblea. De hecho, si la materia es exclusivamente técnica, la aprobación de la Comisión correspondiente asegura en la práctica la aprobación definitiva.

Finalmente, la tercera esfera es la burocrática, y tiene a su cargo la administración general de la organización y el trabajo de oficina correspondiente a las Comisiones y Comités y a la preparación de las Conferencias. Incluimos en esta esfera al presidente de PICAQ, aunque por presidir el Consejo y por la alta misión que le concierne, interviene, claro está, en las dos esferas anteriores, con voz, pero sin voto en las Asambleas o en las Comisiones. Y algo semejante cabe decir del secretario general. El resto del personal se agrupa en oficinas, a su vez divididas en Secciones.

Esto en cuanto a las esferas caracterizadas por la peculiar importancia de sus trabajos. En

cuanto a la especialización de estos trabajos, PICAQ los reparte prácticamente en cuatro especialidades diversas, que a su vez incluyen un gran número de subdivisiones. Esas cuatro agrupaciones principales son las siguientes: La de Navegación aérea, para todos los asuntos que conciernen al vuelo, a la seguridad y a la eficiencia. La de Transporte aéreo, para todos los asuntos que conciernen a la explotación del vuelo propiamente dicha. La de Asuntos legales, comprendiendo todos aquellos temas inmediatamente relacionados con el Derecho internacional aéreo. Y finalmente, la de Administración, comprendiendo todo lo que se refiere a finanzas, publicaciones, credenciales, personal, etc. Aunque estas especialidades tienen carácter bien definido, se manifiestan de muy diferente manera dentro de cada una de las esferas anteriores, y resultan así muy diferentes repartos de trabajo.

La Asamblea, por ejemplo, se divide en cinco Comisiones, que son: la General, para los asuntos meramente políticos; la Técnica de la Navegación aérea, para los problemas directamente ligados con el vuelo; la Económica del Transporte aéreo, para lo que se relaciona con los derechos comerciales en la explotación del vuelo; la Legal, para los problemas de ese carácter; y finalmente, la de Administración y Finanzas. Con este mecanismo es como se ha trabajado en la reciente Asamblea celebrada en Montreal durante junio de 1946; Asamblea que

ha sido la primera propiamente dicha, puesto que la reunión constitutiva de Chicago no tenía aún carácter definido.

En el escalón técnico, sin embargo, no hay propiamente más que dos Comisiones, con el añadido de algunos Comités independientes: La Comisión de Navegación Aérea se divide en los siguientes Comités o Departamentos, cuyos nombres bastan para calificarlos: AGA, o de rutas, aeródromos y ayudas para ellos. MET, o de protección meteorológica. ATC, o de control del tráfico aéreo. MAP, o de cartografía aeronáutica. OPS, o de operaciones y reglas del aire. COM, o de comunicaciones. SAR, o de búsqueda y salvamento de aviones. PEL, o de licencias del personal. AIR, o de certificados de navegabilidad. AIG, para la investigación de accidentes. Recientemente, y de una manera esporádica, se ha añadido un nuevo Departamento, el llamado radio-técnico especial, con objeto de redactar un Acuerdo para aceptación universal de los sistemas de radio para la navegación aérea.

La Comisión de Transporte Aéreo está, a su vez, dividida en los Departamentos de: FAL, o facilitación de transporte aéreo. CAM, para aduanas y manifiestos. OPS, para normas operativas de explotación. También en esta Comisión, aunque sin denominación propia, se incluye el Comité de Asuntos Legales y la Sección para registro de Convenios internacionales sobre transporte aéreo. Independientemente existen los Departamentos de Finanzas, Publicaciones, Credenciales y Personal.

En la esfera burocrática hay tres Oficinas, respectivamente: de Navegación aérea, de Transporte y de Administración. Y se dividen en Secciones de trabajo que, más o menos, concuerdan con los Departamentos citados en las Comisiones, más lo concerniente al gobierno de la organización, la preparación de Conferencias, la Biblioteca y Archivo, y los servicios de carácter general.

Como es natural, de las cuatro agrupaciones especiales son dos las que absorben el mayor volumen de trabajo y el más importante. El reparto entre ellas es, por otro lado, bastante lógico; aparte de que llevan algo del sello de la organización de los Estados Unidos, como no podía menos de suceder por la decisiva intervención de ese país en la creación de PICAQ.

La Aviación civil de los Estados Unidos se asienta sobre dos organismos fundamentales. Al

Civil Aeronautics Goard corresponde la autorización de servicios aéreos comerciales, regula las tarifas y formula planes de expansión para el transporte aéreo. El CAB está esencialmente constituido por un Consejo de cinco miembros, con sus correspondientes oficinas de trabajo, y sus fines se parecen bastante a los de la Comisión de Transporte Aéreo de PICAQ, siempre en el marco de la explotación comercial del transporte.

A la Civil Aeronautics Administration corresponde, en cambio, la regulación del vuelo como tal, la autorización de navegabilidad para el material y personal, lo concerniente a la seguridad del vuelo y control del tráfico y, en fin, el desarrollo material de los planes que harán posible la expansión comercial.

Así como al CAB corresponden las autorizaciones en su aspecto comercial, como transporte, al CAA corresponden los planes en su aspecto aeronáutico.

Y a diferencia del CAB, que no tiene rango, ni orgánica, propiamente definidos, la CAA es equivalente a una Subsecretaría con varias Direcciones Generales; es decir, con varios departamentos. Una se ocupa del estudio del material volante y de sus equipos, así como de la inspección de fabricación y de las normas que ayuden al proyectista. Otra se ocupa de las licencias del personal, de los certificados del material y de la inspección conjunta de los servicios, así como de su estadística. Otra tiene a su cargo la construcción de pistas y edificios en los aeropuertos. Y una cuarta, finalmente, atiende a las ayudas de navegación diurnas y nocturnas, visuales y de radio, con sus enlaces y comunicaciones elementales; algo así como lo que aquí llamamos protección del vuelo, salvo el aspecto meteorológico, pues allá el Weather Bureau es organismo aparte, aunque dentro del mismo departamento ministerial.

Claro que no es exacta la equivalencia entre la organización de los Estados Unidos y la de PICAQ. Pues allá se trata, como en todos los países, de ejecutar una política ya definida por autoridad superior. Mientras que PICAQ es reunión de países soberanos y tiene que comenzar por estudiar y definir su política. De aquí también nace el muy diferente volumen de trabajo, que concierne a cada una de las dos Comisiones. La de Navegación aérea es, con mucho, la de mayor volumen, y sus departamentos están en constante trabajo, con reuniones muy frecuentes. No en vano agrupa todos

los temas meramente aeronáuticos en sus diversas facetas, y sus discusiones tienen que ser frecuentes para seguir la evolución del progreso aeronáutico, y pueden ser fructíferas, pues no en vano se reúnen técnicos en la plena extensión del vocablo.

Aviadores e ingenieros, al tratar temas meramente aeronáuticos, se entienden pronto unos con otros, pues los imperativos técnicos difícilmente se disfrazan. En cambio, la Comisión de Transporte aéreo, junto a problemas técnicos, incluye también económicos y políticos, y esta mezcla puede conducir a veces a armazones discutibles, aunque montados en basamento técnico. Cuando no es peor, y trata de dar apariencia de armazón técnico a lo que se monta sobre base artificiosa.

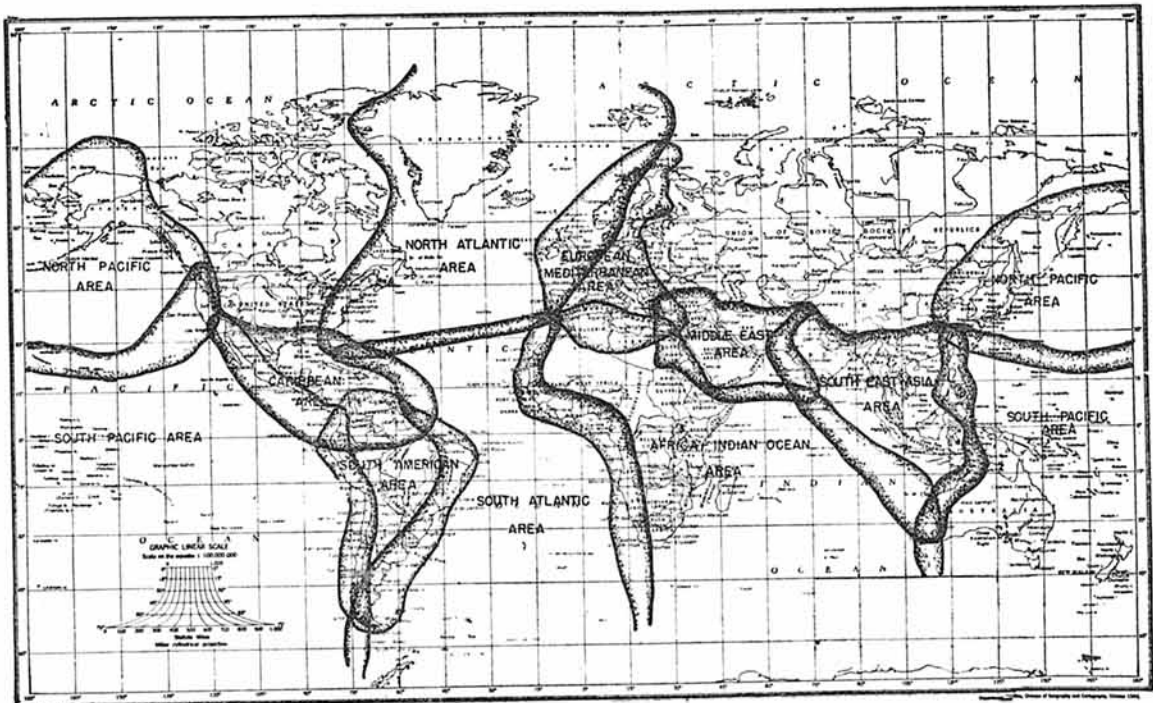
Aunque el problema, pues, más complejo y difícil, es el de los derechos comerciales en el transporte internacional, el más acuciante por ahora, primero en orden cronológico, es el de formar una red mundial de ayuda a la aeronáutica. Sin esta red no se vuela, y sin volar no se comercia.

El Acta de Chicago es de finales de 1944. El Consejo interino se forma ya metidos en 1945, y la organización comienza a articularse. En menos de un año tiene ya madurez para entrar

de lleno en tarea. El 1945 pasa en preparación, llevada a cabo no sólo por las Oficinas burocráticas, sino también por los Comités técnicos, con representación de todos aquellos Estados-miembros que desean enviar representantes. España colabora en estas primeras tareas, pero todavía sin asistencia directa a las reuniones parciales que se celebran en Montreal.

A fines de 1945, los Comités técnicos han formulado ya propuestas que permiten discusiones constructivas. Aparece entonces la necesidad de dividir el mundo en regiones. La superficie de la Tierra es aún demasiado grande y demasiado heterogénea para que pueda organizarse de una sola vez; de una región a otra los problemas son tan diferentes como es la geografía y como lo son los intereses que entran en juego. PICAO formula un plan de regiones tal como aparecen en el mapa adjunto, y se decide celebrar para cada una Conferencias regionales, con sólo los Estados interesados, y limitadas en cuanto a los fines, sólo a la organización de rutas y ayudas a la navegación. Corresponden, pues, a la Comisión de Navegación Aérea; pero sólo incluyen los Comités AGA, MET, COM, ATC y SAR. Y se les da el nombre de Conferencias Regionales para Servicios de las Rutas.

En marzo de este año, y en Dublín, se reunió la primera Conferencia Regional, la del Atlán-



tico Norte. Y en mayo, y en París, fué la de Europa y Mediterráneo. En ambas estuvo presente España, y tomó activa parte en las discusiones sobre: la información meteorológica, las comunicaciones y ayudas de radio para la navegación, los centros de control del tráfico, la elección de aeropuertos y rutas, y, en fin, la red para salvamento de aviones. La organización de Europa y del Atlántico Norte es ya un hecho cierto.

En agosto se ha celebrado en Washington la Conferencia de El Caribe. Y en octubre, y en El Cairo, la de Oriente Medio. Para el año 1947 están previstas la del Pacífico, la de América del Sur, en Lima, y la del Atlántico Sur, aunque esta última, de gran interés para España, es todavía dudosa en cuanto a fecha y lugar.

Además de estas Conferencias Regionales han proseguido las reuniones de los Comités técnicos, sea para sancionar acuerdos o para promover nuevos avances. Dos destacan por su importancia, y en ambos España asiste directamente. Una, celebrada en Londres, ha tenido por objeto organizar y financiar una red de barcos en el Atlántico Norte, a la vez para información meteorológica y para apoyo de la navegación y salvamento de accidentes:

La otra, en Montreal, busca la redacción de un acuerdo universal para la aceptación de un sistema de ayudas de radio; sistema único que permitiría a cualquier equipo volar sobre cualquier país. Es problema urgente, y a la vez arduo, pues envuelve no sólo aspectos técnicos difíciles, sino también otros económicos y de prioridades en los suministros. El aspecto técnico se ve complicado por la falta de información naci-

da de la guerra y por la dificultad de comparar objetivamente a sistemas muy diversos.

Para hacerlo más fácil, la Conferencia ha ido precedida de unas demostraciones en tierra y en vuelo, realizadas en Inglaterra y en los Estados Unidos, para las instalaciones respectivas. Se pretende no sólo discutir lo que actualmente es más útil, sino también fijar directrices para futuras investigaciones. Y con esto comienza el ciclo de la investigación y experimentación en colaboración mundial, que la Comisión de Navegación Aérea se propone extender a otros temas, como, por ejemplo, el cálculo de pistas y los ensayos sobre aviones.

Paralelamente, no ha dejado de moverse el tema del transporte propiamente dicho. Recuérdese que en el Acta final de Chicago figura un anejo cuarto que comprende un Acuerdo sobre Transporte aéreo. Ello incluía, pura y llanamente, la llamada quinta libertad en sentido absoluto. Pero sólo lo firmaron 19 países.

En la reciente asamblea general, en junio y en Montreal, vuelve el tema a la luz con ocasión de discutirse un proyecto de Acuerdo multilateral de Transporte, que pretende establecer la quinta libertad, regulándola contra competencias desleales y abusivas. No se llegó aún a ese Acuerdo, pero se avanzó mucho, y sigue sobre el tapete, dando la sensación de que es el problema hoy día de más enjundia, vital para el porvenir. Así lo debe entender Estados Unidos cuando ha denunciado su firma en el primitivo anejo 4.º de Chicago, buscando, en cambio, el Acuerdo Multilateral.

Pero el relato de esto y el detallado de las Conferencias Regionales y Comités queda para otro día.

