

Soberanía y espacio aéreo

La organización internacional de la Aviación civil

Por el Comandante Auditor JOSE MARIA GARCIA ESCUDERO

I

El problema de la soberanía sobre el espacio aéreo es uno de los de mayor envergadura con que podemos encararnos en la actualidad. Tradicionalmente, se ha venido sosteniendo la extensión a la atmósfera de la soberanía de las naciones subyacentes; ahora bien, la presente internacionalización de la Aviación civil, ¿representa una derogación de esa soberanía, o, sencillamente, una atenuación, o, quizá, una rectificación? En todo caso, la cuestión rebasa las fronteras de lo meramente jurídico. Me propongo contestarla sistemáticamente, partiendo del estudio de la realidad contemporánea y, como es natural, de sus antecedentes, para terminar indagando críticamente las probables direcciones del porvenir.

La experiencia de la CINA.

Partamos de este hecho: la crisis actual de la soberanía sobre el espacio aéreo arranca de los avances logrados en la órbita de la colaboración internacional, en la que también se desenvuelven uniones administrativas, como la Unión Postal universal, la telegráfica, la monetaria y la de pesos y medidas, pero sin la importancia a que ha llegado la aviación. Será preciso, por eso, comenzar estudiando cuál sea esa colaboración internacional y qué podemos pensar acerca de ella.

La CINA aparece como eslabón inicial de la evolución. En la Convención de 1919, en efecto, se afirmaron los principios que después había de recoger fidelísimamente la Convención Iberoamericana de Navegación Aérea y, en lo fundamental, la Convención de Panamá; y si algunos de esos principios no llegaron en sus aplicaciones tan lejos como podía ser, la consideración de que quizá en aquel momento no fuera posible otra cosa permite suscribir íntegramente las palabras de Ambrosini: "El Derecho Aeronáutico tiene ya su Magna Carta de un Derecho Internacional común: La Convención relativa a la navegación aérea internacional de París del 1919." (1) Si no perfecta, perfectible,

(1) "Sviluppo e tendenze del Diritto aeronautico". *Il Diritto Aeronautico*, 1924, p. I, II, p. 4.

la CINA, "quizá el más potente de todos los organismos internacionales nacidos de la paz de 1919, aquel cuyo poder es menos discutido y el más eficaz; quizá, incluso, el más extendido" (2), no puede ser silenciada al estudiar la evolución de los principios objeto de este trabajo.

Eso sí, el principio de la soberanía no lo recogió la Convención del 19 con todas las limitaciones de que hoy es usual rodearlo. La soberanía sobre el espacio aéreo se encuentra en la CINA reconocida, incluso, no sólo a cada Potencia signataria, sino a cada Potencia en general, con lo cual se le concede rango de principio de Derecho Internacional. "La Convención de París—pudo, por eso, escribirse—señaló el definitivo triunfo de la teoría de la soberanía" (3). Pero aún era el que Gramain denomina "el día siguiente a la guerra". "Los Estados—prosigue dicho autor—no podían por menos de pensar que el avión era, por excelencia, un instrumento de guerra, un instrumento de espionaje, del cual era preciso desconfiar" (4). Nació así el recelo ante la gran restricción al principio de soberanía, constituida por el de libertad de paso.

Esta, sin duda, existe en la Convención; pero notemos: primero, que sólo afecta a los Estados contratantes; segundo y principal, que se trata de una mera concesión. Derecho, llegó a decirse, pues los Estados se comprometen a otorgar la libertad de paso; concesión, se puede argüir, porque nace de la libre voluntad de los Estados, no del reconocimiento por los mismos de una facultad de tipo natural. La CINA "entiende afirmar la incompatibilidad de esta soberanía (la del aire) con un estatuto cualquiera de libertad de los aires. Esta incompatibilidad es, de alguna manera, la piedra angular de todo el sistema de la Convención de 1919", ha escrito Visscher (5). Por laudable que sea el gesto

(2) LE GOFF: *Traité théorique et pratique de Droit aérien*. París, 1934, p. 137.

(3) AMBROSINI: *Instituzioni di Diritto aeronautico*. Roma, 1940, p. 65.

(4) "Le Statut juridique de l'air". *Revue Générale de Droit Aérien*, 1934, p. 574.

(5) Rapport al Instituto de Derecho Internacional. En KROELL: *Traité de Droit international public aérien*. París, 1934.

de los Estados que "después de una guerra donde todas las grandes naciones habían tomado parte", supieron "elevarse por encima de rencoros nacionales y acordar el derecho al sobrevuelo internacional" (6), no debe olvidarse que ese derecho se concibe como voluntaria generosidad de una soberanía en principio ilimitada. Por eso, con relación a ello, puede observarse Bouvé el cuidado escrupuloso con que el uso del término "derecho" fué evitado, y expresarse después su esperanza en que con el tiempo ese principio se coloque, como dogma de la ley de las naciones, junto al de soberanía (7).

La libertad de paso quedaba todavía muy limitada en la Convención por las siguientes restricciones:

1) No sobrevuelo de aeronaves militares sin autorización especial, ni de aeronaves de aduana o policía sin autorización general. (Artículos 32 y 33.)

2) Posibilidad de establecer zonas prohibidas, incluso para las aeronaves privadas del propio Estado, y obligación de aterrizar en aeródromos del Estado sobrevolado. (Artículos 3 y 4.)

3) Derecho a fijar itinerarios y establecer vías aéreas internacionales, sometido al consentimiento de los Estados sobrevolados. (Artículo 5.)

4) Derecho a obligar a aterrizar, por razones de policía, a las aeronaves que sobrevuelan el territorio. (Artículo 15.)

5) Derecho de cada Estado al cabotaje. (Artículo 16.)

Y, con carácter menos general, por las siguientes facultades:

1) Para la protección de los intereses económicos: Derechos de Aduana; obligación de partir de los aeródromos aduaneros y de aterrizar en ellos; obligación de paso por ciertos puntos de la frontera.

2) Para la seguridad de la población: Certificados de navegabilidad, licencias y títulos de aptitud; obligación de llevar telegrafía sin hilos en determinados casos; derecho de visita, luces y señales; prohibición del transporte de explosivos, armas y municiones, y restricción del de otros objetos; reglamentación del uso de lastre y de las señales sobre el suelo.

3) Para la defensa nacional: Restricciones al empleo de la telegrafía sin hilos y al trans-

porte o uso de aparatos fotográficos; imposición de nacionalidad e inmatriculación a todas las aeronaves (8).

Las limitaciones son, en general, las mismas a que puede conducir un examen apriorístico del problema. Con todo, no se olvide que pueden dar lugar, sobre todo si la exposición no es muy cuidada, a interpretaciones excesivas. La distinción entre aviación meramente civil y aviación mercante, tan necesaria en todo caso, puede, si se aplica con demasiada rigidez la restricción establecida para la segunda, obstaculizar con tales trabas el tráfico internacional que acabe por hacerlo imposible, con lo que una razón en un principio atendible, la protección de los pequeños Estados, acabará por sobreponerse a razones aún más atendibles de índole internacional. La facultad de ordenar el aterrizaje, que establece el artículo 15, tan razonable de suyo, puede conducir, si se hace uso de ella sin moderación, a lo mismo: a hacer imposible la navegación aérea. El derecho de establecer zonas prohibidas al vuelo es susceptible de acabar como acabó: en tamaño aumento de esas islas de los aires que son las zonas prohibidas—*islas*, se ha comentado, que representan un obstáculo mucho mayor que el de las islas de los océanos—, que obligó a la CINA, en su sesión de Bruselas en 1935, a recomendar a los Estados "no ejercer los poderes del artículo 3.º de la Convención más que en la medida mínima compatible con sus intereses; esforzarse tanto como les fuera posible, cuando tomaran decisiones relativas a la situación y a la extensión de las zonas prohibidas, para no estorbar la navegación aérea internacional; proceder, en fin, a la luz de los principios que preceden, a la revisión de las zonas de su territorio sobre las que está prohibido el paso de aeronaves"; recomendación que no podía encontrar mucho eco, dado que los males que procuraba remediar derivaban fundamentalmente de que "el transporte aéreo, desde 1930, había llegado a ser tanto un arma política con una significación militar como una industria y profesión, y era explotado de acuerdo con ello" (9). De ahí que el derecho a crear zonas prohibidas fuera usado hasta el extremo de hacer la navegación entre algunas de las principales ciudades de Europa un asunto de no pequeña dificultad.

Sin duda, actuó allí un estado de espíritu pre-

(8) La clasificación, en FAUCHILLE: *Droit international public*.

(6) LE GOFF: *Ob. cit.*, p. 77.
(7) *Aeronautics in International Law, Intern. Civil Aeron. Conference*, p. 499.

(9) VEALE: *To-morrow's airlines, airways and airports*. London, 1945.

bélico particularmente exacerbado, que en cualquier circunstancia hubiera tergiversado los textos más rígidos en provecho de los particularismos nacionales. Es difícil imaginarse, de otra manera, cómo en la Convención de Montreux, en 1936, se retrocedió, en materia de navegación aérea, más atrás de la Convención de París, negando la libertad de sobrevuelo incluso a las aeronaves privadas. Pero en todo caso, ese estado de espíritu hubiera encontrado menos facilidades para su labor si la Convención hubiera sido diferente de lo que fué, lo cual—insisto—no es quitarle la razón a Ambrosini cuando concluye que, habida cuenta del tiempo en que se desarrollaron, los compiladores de la Convención de París estuvieron acertados. La afirmación de la soberanía daba pie a toda clase de interpretaciones extremistas, aunque a veces fueran éstas grotescamente forzadas (10); al fin y al cabo, el libre paso no era sino concesión, excepción al principio de soberanía, en modo alguno limitación natural de éste y principio tan firme como él. La libertad de paso no era, en suma, libertad legal, sino mera libertad convencional (11).

No es cosa de insistir en los ya conocidos argumentos en pro de la libertad del aire que pudieron deducirse de tal estado de cosas. Es verdad que, como se ha observado, la afirmación de la soberanía total y exclusiva sobre el espacio aéreo, aun en tiempo de paz, es el punto

(10) Por ejemplo, se exigía para el sobrevuelo anuncio de la llegada, al amparo del párrafo 2.º del artículo 2.º. Con ello se desnaturalizaba el principio general de libre paso establecido en el párrafo 1.º del mismo artículo, para el cual ya estaban establecidas las necesarias correcciones en los artículos 15 (establecimiento de líneas internacionales) y 32 (sobrevuelo de aeronaves militares). Por ello Ambrosini llegó a preguntarse si "sous le régime de la souveraineté, tel qu'il est solennellement affirmé dans l'article 1 de la Convention, il est possible de poursuivre un développement ordonné et sûr du trafic aérien" ("Des conditions imposées par la Convention de 1919". *Revue Aéronautique Internationale*, 1934, núm. 12, página 200). Pero ya la CINA, en sus resoluciones 813 y 814, declaró que solamente a título temporal y excepcionalmente, ciertos Estados podían exigir el previo aviso del sobrevuelo, y eso con un plazo razonable, y sin perjuicio de que la misma CINA pidiera que no se usara de esa exigencia más que por motivos imperiosos (En LE GOFF: *Suplemento*, p. 11-12). La atribución a los Estados del derecho a reglamentar la libertad de paso, no podía, en efecto, permitirles la indirecta supresión de esa libertad.

(11) CAVAGLIERI: *Recueil des cours de l'Académie de Droit International*, 1929, pag. 1.315.

más débil de la Convención de 1919; pero deducir de ahí nada menos que la fijación del principio de la soberanía, contenía, en germen, la muerte de la aviación, como alguien dedujo, o lamentarse de que, tras haber combatido tanto por el principio de la libertad de los mares, no se hubiera logrado la de los aires, supone, a mi juicio, colocar erróneamente el punto débil de la Convención en la afirmación de la soberanía, no en la afirmación de la soberanía *total y exclusiva*. El reconocimiento de sus limitaciones naturales hubiera puesto las cosas en su justo lugar si esas limitaciones hubieran podido ser aceptadas entonces sin protestas.

En cualquier caso, las más de las culpas en cuanto a las trabas que atenazaron a la aviación en los tiempos de la CINA corresponden antes a los Estados que al texto de una Convención que, entre otros muchos aciertos, tuvo el de recoger decididamente el principio de la soberanía, más aceptable teóricamente que cualquier otro.

La CINA, que partió de una concepción de las soberanías nacionales muy diferente de la que hoy profesamos, tampoco constituyó una organización con funciones decisorias, sino más bien auxiliares de las nacionales. Previa esa reserva, hay que reconocer la importancia extraordinaria de cuanto esa organización, "maravilloso servicio de centralización, de informes y de unidad", según Roper, llevó a cabo.

La CINA, según su secretario, el mencionado M. Roper, era:

- 1) Un Consejo para vigilar la aplicación de la Convención y su evolución, proponiendo las oportunas reformas a los Estados.
- 2) Un Parlamento internacional para adaptar los reglamentos técnicos al progreso aéreo.
- 3) Un Tribunal para dirimir conflictos entre los Estados e interpretar los reglamentos técnicos de la CINA (12).
- 4) Un Comité consultivo para todos los Estados, aun para los no contratantes.
- 5) Un organismo centralizador de informes de navegación aérea para todos los Estados del mundo (13).

De ese carácter múltiple se derivaba la multiplicidad de sus funciones legislativas, ejecuti-

(12) Artículo 37 de la Convención. Los conflictos sobre interpretación de la Convención iban al Tribunal Permanente de Justicia Internacional; sobre anejos, a la CINA, que resolvía por mayoría; si había dudas sobre si la materia era la Convención o los anejos, al Tribunal arbitral.

(13) Roper. "La CINA" (En LE GOFF: *Obra citada*, p. 123).

vas y judiciales. Si en éstas el procedimiento, sobre ser complicado y lento, necesitaba de unificación, de manera que sólo la CINA juzgara, y no otros organismos, y si en lo ejecutivo la CINA no pudo poseer facultades decisivas en la regulación de la competencia aérea, su función centralizadora de informes alcanzó singular relieve, y, sobre todo, sus recomendaciones a los Estados han constituido el armazón de la legislación aeronáutica universal desde el fin de la primera guerra mundial. La CINA, llamada ya a desaparecer, supo, además, en cuanto organización, redimirse paulatinamente de los vicios de constitución, que la alejaban de ser un verdadero órgano internacional, es decir, fundado en la igualdad de los miembros. Esta, al fin y al cabo, se consiguió (14), y gracias a ello la CINA pudo llenar debidamente su importante papel. Con algún autor, puede reconocerse la necesidad de "salvar esa idea de Derecho mundial, de unidad mundial, que parece haber estado tan fuertemente en el corazón de los autores de la Convención de 1919". Este es el mayor elogio que de ella se puede hacer.

La Conferencia de Chicago y PICAQ.

La principal aportación de la CINA al desarrollo de la navegación aérea fué, como Roper señaló, haber demostrado la posibilidad y la conveniencia de la colaboración internacional en esa materia. La colaboración no produjo, sin

(14) Bustamante defiende la postura de Cuba, hostil a una CINA donde imperaba la desigualdad de las potencias, alegando que, no por representar las potencias rectoras la mayoría de la población mundial y los Estados más adelantados en aviación, dejaría de equivaler su predominio al que hipotéticamente ejercerían los más grandes propietarios de un Estado donde ellos solos tuvieran el derecho de nombrar el Parlamento y los jueces (*Derecho internacional aéreo*, La Habana, 1945, página 20). Y es que la CINA—diría más tarde García Kohly, embajador de Cuba en España—no fué una obra tranquila y desapasionada, ni engendrada con amor (en el Congreso Iberoamericano de Aviación, el 30 de octubre de 1926, en las páginas 148-9). En realidad, la perjudicó mucho desde un principio el que pudiera ser tomada como "complemento del Tratado de Versalles", aunque Roper insista en que, "si bien elaborada con ocasión de la Conferencia de la Paz, su espíritu era pacífico" (Id., p. 558); pero el principal obstáculo que la CINA encontró para su aceptación por parte de ciertos Estados (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Países Bajos, Suecia, Suiza y España) estribó en no reconocer a los Estados contratantes derecho a Convenciones particulares con Estados no contratantes (Suiza, por ejemplo, indicó que, de adherirse, no podría concertar acuerdos con los

embargo, todos los resultados que podían esperarse de ella, en gran parte por la pugna de los intereses nacionales, en parte también, aunque en grado mucho menor, por la excesiva rotundidad con que se afirmó en la Convención de 1919 el principio de la soberanía. La aviación, que ya encontró serios obstáculos para su desenvolvimiento antes de la última guerra mundial, ¿podía continuar, tras el prodigioso empujón técnico experimentado en ella, dentro del marco de la Convención de París? En otras palabras—las de Roper—, la Convención del 13 de octubre de 1919, ¿podía permitir el pleno desenvolvimiento de la navegación aérea del mañana? A esta pregunta Roper se contesta afirmativamente: "En lugar de proponer un cambio del orden tan laboriosamente establecido en el curso de veinte años de cooperación internacional, ¿no valía más ratificar, simplemente, la Convención de París, debidamente modificada?" Seguramente, ese hubiera sido el camino más cómodo y aconsejable; pero...

Por un lado se entendía—en los tiempos en que, dibujándose ya la victoria anglesajona, los Estados Unidos e Inglaterra atendían a la organización del mundo nacido de su victoria—que los progresos técnicos demandaban nuevos textos para el "desenvolvimiento relampagueante" del tráfico aéreo que era razonable prever; por otro lado, los Estados Unidos consideraban que no convenía ratificar una Convención—la CINA—donde los reglamentos aprobados por

Estados vencidos en la guerra, que no eran de la CINA, ni podrían sus aeronaves volar sobre esos Estados, mientras que los vencedores estaban facultados para hacerlo en virtud del artículo 313 del tratado de paz), y en no admitirse el voto igual para todos los Estados. Sin embargo, en septiembre de 1922, todos los Estados dichos, salvo España, ingresaron en la CINA, a base de la igualdad de derechos, salvo cuando se tratara de modificar los anejos a la Convención, en cuyo caso era preciso que en la mayoría entraran, al menos, tres de los cinco Estados a los que el artículo 34 original concedía varios votos. Posteriores rectificaciones fueron los dos protocolos de 27 de octubre de 1922 y las modificaciones a los artículos 5.º y 34 del 30 de junio del 23. No obstante, la convocatoria de la Conferencia Iberoamericana en 1926 probó que el régimen interno de la CINA no era aún del gusto de todos los Estados. En vista de ello, la organización convocó la reunión extraordinaria de 1929, con asistencia de Estados no contratantes, como España. El resultado fué la modificación de la Convención. Con ello desapareció toda desigualdad y España, entre otros Estados, ingresó en la CINA, que así a partir de los protocolos de 15 de junio y 11 de diciembre de 1929, fué realmente internacional.

una mayoría dada eran obligatorios para todos los Estados contratantes (15), y a la cual podían encontrar acceso los Estados enemigos con una facilidad mucho mayor de la que les daría el artículo 93 del texto elaborado en Chicago; es decir, que se buscaba una nueva organización: la nacida en Chicago o PICAQ.

Esta organización ha nacido con unas ambiciones de centralización de que careció la CINA. Como advierte Azcárraga, era necesario. "El Atlántico era un foso que separaba dos tierras regidas por dos regulaciones diferentes—la CINA y la CAPA, o Comisión Aeronáutica Panamericana—y dos conciencias aeronáuticas diversas." La mejor manera de borrar el foso atlántico era "desmontar los dispositivos de ambas orillas y crear uno solo en sustitución" (16). Inclusive, dentro de PICAQ se ha buscado ya la creación de un órgano elaborador del Derecho privado aeronáutico que sustituya al benemérito CITEJA. Con más razón, la CINA, órgano de Derecho público, hubo de considerarse desde un principio llamada a extinguirse. En su XVIII sesión, celebrada en Londres del 21 al 25 de agosto de 1945, se aprobó, de una parte, la fórmula de la denuncia de la organización por los Estados miembros, a fin de proceder a su desaparición, y de otra, la autorización al secretario de la CINA, M. Roper, para serlo de la Organización nacida en Chicago. Se procedió, además, a una labor provisional de reajuste de textos y reglamentos, limitada al tiempo en que aún deba perdurar la CINA, y aun a enmendar algunos anejos técnicos de los convenios de Chicago. Todo eso contribuye a demostrar cómo la vieja Organización se considera en la misma línea que su sucesora.

Ahora bien: ésta, pese a cuanto pudiera pensarse, no se diferencia demasiado, en cuanto a

(15) Los acuerdos sobre los anexos A a G, sí; eran obligatorios si se aprobaban por las tres cuartas partes de los votos de los Estados presentes, si constituían los dos tercios del total de votos de los Estados de la CINA, presentes o no; las modificaciones a la Convención y al anexo H obligaban si, aprobadas por los dos tercios del total posible de votos, todos los Estados la aceptaban después.

(16) "En una orilla, un Continente, con enorme supremacía de un solo país en lo aeronáutico, ha creado una técnica especial y el concepto político del libre comercio. En la otra orilla, un conjunto de países divididos entre sí y equilibrados en potencia han creado varios tipos de técnica y el arraigado concepto de la soberanía en lo comercial." (AZCÁRRAGA: "La aviación en la paz", REVISTA DE AERONAUTICA, núm. 60).

poderes, de su antecesora, siquiera sea probable que las cosas cambien con el tiempo, pues si actualmente han repercutido en la organización el nacionalismo y la desconfianza, que constituyen el clima político de nuestro tiempo, otros síntomas apuntan hacia horizontes absolutamente contrarios. Por hoy, repito, la organización no tiene sino facultades consultivas, hasta el punto de que en su primera asamblea, celebrada en Montreal, hubo de reconocerse que los reglamentos técnicos elaborados por ella carecen de fuerza legal colectiva y de sanciones establecidas para su cumplimiento.

No hablemos de materias ajenas a las técnicas, en las cuales ni la CINA tuvo poder coactivo. La indefensión de la nueva organización alcanza a todo. Si en lo técnico puede decirse que de hecho, ya que no jurídicamente, su autoridad suple lo que le falta de fuerza, la necesaria ampliación de sus facultades a lo económico y comercial no pasa de esperanza. Eso sí, de esperanza con visos de realidad, por la necesidad misma de esas facultades decisorias. Pero hoy por hoy, y desde ese punto de vista, preciso es convenir que la nueva organización más bien significa, con relación a la CINA, un retroceso. No sólo no se ha pasado del sistema de las "recomendaciones" a los Estados, sino que el sistema se ha generalizado.

De lo dicho se desprenderá que la organización se basa en la soberanía de los Estados; una soberanía a la que ni aun se han arrancado sustanciales concesiones. Apunta algo de concepción universalista, parecida a la de la ONU, la creación de cierta desigualdad mediante los poderes del Consejo, que se superpone a la asamblea; con todo, la misma impotencia para producir más que recomendaciones, y la naturaleza técnica de las funciones del Consejo vuelve a colocar como supremo el principio de las soberanías nacionales (17). Lo mismo que en la CINA, los miembros de PICAQ sólo se obligan porque quieren y en la medida en que lo quieren.

Ello presupone, naturalmente, la soberanía de cada Estado sobre su espacio aéreo. Y en efecto, en los documentos que dieron vida a PICAQ, lo mismo que en los restantes de Chicago y en las palabras de los miembros de la organización, se afirma plenísimamente el principio.

"Los Estados contratantes reconocen que

(17) La organización de PICAQ puede conocerse en el estudio del Teniente Coronel Azcárraga publicado en esta Revista, núm. 72.

cada Estado tiene completa y exclusiva soberanía en el espacio aéreo colocado sobre su territorio", dice el artículo 1.º de la Convención sobre Aviación civil internacional. La declaración no cede en punto a terminante a la famosa de la Convención de París. Y junto a ella, corroborándola, pueden aducirse infinidad de testimonios. "Con el entero reconocimiento de la soberanía y de la igualdad jurídica de todas las naciones", dijo, en su mensaje a la Conferencia de Chicago, el Presidente Roosevelt. "Dios dió el aire a todos; cada nación en el mundo tiene acceso a él", explicó, algo más confusamente —ya veremos por qué— el delegado de los Estados Unidos en la Conferencia, Adolf A. Berle, tras lo cual, en la segunda sesión plenaria, advirtió que "el uso del aire tiene de común con el uso del mar que es un camino dado por la Naturaleza a todos los hombres. Difiere del mar en que está sujeto a la soberanía de las naciones sobre las que se mueve". Si la IATA es, según observó Howe en Montreal, "como una asociación de emperadores del transporte aéreo internacional, constituye el símbolo de PICAQ, que es una asociación de Estados soberanos". Basta lo transcrito para comprender que, según dice Gordillo, en Chicago no se atacó en modo alguno la soberanía (18), pese a determinadas interpretaciones, harto frecuentes, que presentaron la Conferencia como una cancelación de la de París de 1919, y el triunfo de la "libertad del aire". Ello supone una inicial confusión que es menester despejar.

En el mismo texto citado de Roosevelt, las palabras transcritas, en que inequívocamente afirma el principio de la soberanía, van precedidas de otras en que se señala la necesidad de abrir el aire a todos los pueblos, y seguidas de una exhortación final a "trabajar juntos para que el aire pueda ser usado por la Humanidad, para servir a la Humanidad". Berle, después de afirmar que cada nación tiene acceso al aire, proclama que la tarea consiste en "abrir los cami-

nos de la amistad, del comercio y del pensamiento"; y aún más concluyentemente, el representante chino proclamará, en la misma ocasión, que la desaparición de las fronteras nacionales es un hecho prácticamente realizado como consecuencia de la Conferencia. En ninguna parte se niega el principio de la soberanía de manera explícita; pero es menester reconocer que de los textos citados se puede obtener un cierto criterio de interpretación, con arreglo al cual el reconocimiento de la soberanía que se hace en la Convención no pasaría de simple formulismo o concesión diplomática a una realidad ya pasada (19).

Como en tantas ocasiones, no hay, sin embargo, ahí, sino la consecuencia de una errónea concepción de la soberanía. Se considera que, o ésta es ilimitada, o hay que ir a la libertad del aire, y en consonancia con esa creencia, tras toda referencia a libertad se alinea la respetable ascendencia de los Fauchille y demás negadores de la soberanía; pero se olvida que la soberanía no es incompatible con la libertad del aire, entendida ésta, no como negación de soberanía, sino como uso del espacio aéreo por todas las naciones en aquéllo a que tengan derecho y no esté en pugna con los intereses del Estado subyacente. Esta libertad no había sido establecida en París más que muy tímidamente y como concesión; en Chicago se ha afirmado decididamente, y más bien como derecho. La soberanía, ¿qué duda cabe?, ha sufrido con ello, como se dijo hace tiempo, "la mayor limitación espacial de la Historia"; pero esta limitación no podía ser, por tratarse de eso, de limitación, ni aun una contracción del principio de soberanía.

Volviendo a las palabras de Gordillo: en Chicago no se ha atacado la soberanía; lo que allí se ha ventilado han sido las libertades de vuelo y aterrizaje y la de comercio. Será cosa de ver de qué manera.

(18) *La jurisdicción penal con referencia al territorio en el Derecho aéreo*. Tesis. Madrid, 1945, páginas 75 y 78.

(19) Los textos de los discursos de las Conferencias de Chicago y Montreal, según los documentos oficiales, "rapports" y notas de las mismas.