

## Planes internacionales de Transporte aéreo

Por LUIS DE AZCARRAGA

### I

El tema viene de antiguo. Muy al poco tiempo de que el hombre comience a volar aparece claramente la importancia social y política del transporte aéreo. La extensión territorial de esta idea sufre, naturalmente, los progresos consiguientes al aumento del radio de acción de las aeronaves; pero la idea existe desde el principio, llevando consigo la facultad de complicar en cierto modo conceptos de soberanía y de relaciones mutuas entre los países.

De un lado es lógico el concepto de extender la soberanía de la superficie a todo el espacio aéreo sobre aquélla. De otra parte, en cambio, el desarrollo técnico del transporte aéreo cuadra mal con conceptos fronterizos y con limitaciones para el vuelo o para el comercio. En este conflicto de intereses tan contradictorios aumenta la complejidad del problema el hecho de que la

Aviación no solamente tiene aspectos económicos y sociales, sino también políticos y estratégicos. Resulta así que las relaciones internacionales en materia de transporte aéreo, aunque regidas en principio por intereses generales, no pueden desentenderse por completo de las relaciones internacionales en su sentido político pleno. Cada país ha de mirar esos aspectos de la Aviación de una manera diferente a la de otro país; y en el complejo juego de esos intereses la opinión cambia frecuentemente. El doctor E. Warner, actual presidente de la OACI, en su prólogo al tratado "International Air Transport and National Policy" (Nueva York, 1942), establece bien claramente esta interferencia del aspecto político, al decir: "We shall have a false idea of air transport history, and a very false view of the problems of planning its future, if we think of it as purely a commercial enterprise, or neglect the extent to which

political considerations have been controlling in shaping its course."

La complejidad de estos diversos aspectos, que entran en una evaluación del interés del transporte aéreo para cada país, equivale a una gran dificultad para acordar normas de transporte que sean homogéneamente seguidas por todos los países. Y esto se nota tanto más cuanto que alguno de esos aspectos no tienen todavía contorno ni forma bien definida por causa de los pocos años de experiencia que todavía tiene la aeronáutica.

En lo que concierne al aspecto económico, puede aventurarse una definición fundada en el empequeñecimiento del mundo como consecuencia simbólica del aumento de velocidad para intercambios comerciales, particularmente en regiones pobres de otros medios de comunicación. Resulta así evidente que el transporte aéreo produce un incremento general de la actividad económica mundial; pero si queremos pasar a una evaluación cuantitativa de ese incremento, apoyándonos en una predicción del tráfico, fácilmente nos encontramos faltos de argumentación sólida.

En el aspecto social aún es más difícil una evaluación cuantitativa de los efectos del transporte aéreo. Es todavía muy pronto para advertir si la aeronáutica producirá cambios de naturaleza social. De este tema actual se ocupan con más o menos fundamento en diversos países—véase, por ejemplo, "Air Affairs", y especialmente volumen I, núm. 1—; pero aunque hay coincidencia en opinar que el transporte aéreo, como ya lo hicieron otros transportes, aumenta el potencial de vida, es prematura todavía cualquier consecuencia definitiva que pretenda deducirse.

Aún es más fácil, sin embargo, valorar los aspectos políticos y estratégicos de la cuestión, pues en ellos hay facetas contradictorias, y es aventurado predecir de qué lado habrá de inclinarse la balanza. Una consecuencia es de todos modos cierta: en ambos aspectos el transporte aéreo influye considerablemente. Los intereses políticos se refuerzan por el transporte aéreo a través de mares o de zonas de difícil comunicación, y ello a la larga podrá producir una mayor uniformidad en las administraciones públi-

cas. Pero, en cambio, no puede asegurarse que la Aviación no contribuirá a una diferenciación mayor, de poder, entre grandes y pequeños países, ni puede tampoco afirmarse en qué grado la influencia política del transporte aéreo depende de otros factores políticos de carácter general.

Si pasamos, finalmente, al aspecto estratégico, aún son más contradictorias las opiniones. El vizconde Swinton, presidente de la Delegación inglesa en la Conferencia de Chicago y ministro de Aviación Civil en aquel entonces, hizo notar la importancia que para la guerra puede tener una Aviación comercial transformable en bélica o simplemente utilizada para transportes militares; sin embargo, la aparición de la bomba atómica, juntamente con los aviones sin piloto, puede alterar en el futuro el valor de ciertos tipos de aviones de acción a larga distancia (véase "Air power in War". Londres, 1945). No es necesario ninguna demostración para convencerse de que una Aviación comercial representa potencialmente un elemento militar para el transporte, para el entrenamiento o para la investigación ("Civil Aviation can no more be made civil in fact as well as in name than can the automobile, the telephone or the birth rate". "Civil Aviation and Peace". Washington, 1944). Pero aparte de que ello no ha interrumpido el natural progreso de los automóviles y los teléfonos, por ejemplo, es dudoso que el mantenimiento de las flotas aéreas comerciales exija a los países el mantenimiento de industrias aeronáuticas tan grandes como para representar gran valor militar; el hecho distintivo del avión como medio de transporte no es sólo su velocidad, sino que ella, combinada con la gran intensidad potencial de uso de día y de noche, resulta en un gran número de toneladas/kilómetro por año voladas por un número relativamente pequeño de aviones ("The future of Air Transport, and American View". Washington, 1945). Bien se comprende que estas diversas razones pesarán de muy diversa manera, según el tamaño y las condiciones de los diferentes países.

Y, sin embargo, las características técnicas del transporte aéreo tienden claramente a la busca de normas homogéneas para desarrollarlo por igual en todas las partes del

mundo. De aquí que, pese a la complejidad y dificultad del problema, se busca constantemente la fórmula que permita transformar los Convenios bilaterales entre Estados, en un Acuerdo multilateral que defina fórmulas generales aplicables en cualquier lugar. Ya en la Conferencia del Desarme, en Ginebra, Mr. Tardieu se pronunció por "la creation d'une aeronautique civile internationale de transport, confiée à des organisations continentales, intercontinentales et intercoloniales, pour l'exploitation des transports aériens sous les auspices de la Société des Nations". En aquella fecha esa idea se consideró inaceptable por impracticable; y en efecto, aparecían numerosas objeciones prácticas para formar un servicio comanditario que internacionalizase los servicios de transporte aéreo.

No es de desdeñar, por otra parte, la opinión relativamente extendida (por ejemplo, doctor Goedhuis: "Idea and interest in International Aviation", La Haya, 1947) de que la objeción insuperable para crear esa organización internacional reside en el hecho de que el problema del transporte aéreo en su aspecto internacional es una parte del problema político universal de la organización mundial. Esta opinión significa que la amplia cooperación internacional en el transporte aéreo podrá ser un primer paso, si se quiere; pero sólo un paso más entre los muchos a dar para una mayor cooperación en el terreno político. La Aviación puede ser uno de los medios más poderosos para extender la opinión y fomentar una amplia solidaridad mundial; pero en todo caso la realización práctica de la idea presupone un cambio en el pensamiento político en general.

Por esto, a pesar de que, como hemos visto, la idea de una organización internacional para el transporte aéreo es relativamente antigua, no se ha avanzado gran cosa en ella, ya que sería preciso encontrar la estructura ideal que no obligara a que ciertos Estados cedan mucho de su soberanía en beneficio de otros. Así, al primer conflicto de intereses de transporte aéreo, que pareció ser entre Inglaterra y Bélgica, sobre interpretación del artículo 15 del Convenio de París de 1919, siguieron otros muchos, entre los que el citado doctor Goedhuis cita los siguientes: La actitud de los Estados

Unidos frente a Holanda en 1937, en el propósito de establecer servicio entre Curaçao y Miami. El incumplimiento práctico del Acuerdo de 1935 para servicios transatlánticos aéreos simultáneamente entre la Imperial Airways y la Pan American Airways.

La negativa en 1939 de parte de los Estados Unidos para que Alemania comenzara un servicio regular con América, y para que Compañías aéreas inglesas y holandesas comenzaran servicios comerciales en el Pacífico apoyándose en Hawai (véase a este respecto la opinión de Mr. Burden en "The struggle for airways in Latin America". Wáshington, 1943). En cierto modo, y copiando de nuevo palabras del doctor Goedhuis, esta tendencia fué definida por el doctor E. Warner, entonces miembro del Civil Aeronautics Board, de los Estados Unidos, diciendo: "Nada de Aviación comercial regular dentro de los Estados Unidos con bandera extranjera, mientras no haya reciprocidad práctica en la misma cuantía para vuelos americanos en la misma ruta."

En la Conferencia de Chicago de 1944, donde se creó la OACI, volvió a plantearse el tema. Factor favorable fué entonces, y claro está que sigue siéndolo cada vez en mayor medida, el gran progreso técnico obtenido en el transporte aéreo, tal que prácticamente no pone límite a las ambiciones y a los propósitos. Pero, sin embargo, las ideas que allí se manifestaron fueron tan divergentes, fundadas en realidades defendibles desde sus particulares puntos de vista, que pronto se vió la dificultad de llegar a un buen resultado en cuanto al logro de una opinión común.

La opinión de Inglaterra había sido ya en parte manifestada en un folleto ("Wings for Peace") publicado por British Labour Party, en el que se estimulaba la creación de un organismo mundial, llamado World Air Authority, capaz de poseer y de operar servicios aéreos internacionales; los servicios aéreos internacionales en regiones del mundo bien definidas, como, por ejemplo, Europa, habrían de operarse por un organismo internacional bajo la licencia de la anteriormente dicha autoridad mundial. Numerosas objeciones prácticas se levantaron contra esta propuesta; objeciones que nacían en gran parte de la dificultad de definir el criterio por el que esa autoridad mundial para



el transporte aéreo habría de juzgar las aspiraciones, a veces contrarias, de los diversos países, particularmente en lo que respecta a la relativa participación de cada país en el servicio aéreo común.

Los Estados Unidos, por un lado, se manifestaron ampliamente favorables a una plena libertad del aire, poniendo para ello como ejemplo la libertad del mar. Así lo definió Mr. Berle, presidente de la Delegación de los Estados Unidos, al decir: "Debe establecerse un sistema general de derecho para que los aviones viajen y comercien, en forma similar a lo que se ha hecho en el mar." (Véase Mr. Berle, "Freedom of the Air", y también Mr. Burden, "Opening the sky".) Esta opinión fué apoyada por Holanda y por Suecia.

Finalmente, otra opinión sustentada por Nueva Zelanda y por Australia apoyaba la formación de una única corporación internacional, en la que participaban todos los países. Esta idea, que se parecía en gran parte a la de Mr. Tardieu en la Conferencia del Desarme, se consideró igualmente impracticable.

La discusión a que dieron lugar tan diversas teorías acabó, como era natural, en algo parecido, como fué el Convenio Internacional de Aviación Civil, cuyo órgano representativo y ejecutivo es la OACI. En la resolución VIII de dicha Conferencia de Chicago se establece ya una preocupación efectiva por lograr un "tipo uniforme de Convenio", y en el párrafo núm. 10 de dicha Resolución se establece ya el propósito de llegar a una Convención general multilate-

ral. Aparte de esto, y respondiendo en cierto modo al preámbulo del Convenio de Chicago, que mantiene la tesis de que el desarrollo de la Aviación habrá de crear amistad entre los pueblos del mundo, se redactaron también tres anejos al Convenio, que constituyen un positivo avance en el terreno de la cooperación aeronáutica y a la vez una efectiva ordenación de la soberanía previamente reconocida a cada país. El anejo técnico supone un grado muy avanzado de homogeneidad en las normas y procedimientos técnicos para la navegación aérea. El anejo de tránsito establece las dos primeras libertades del aire: la de sobrevolar un territorio en tránsito inocente y la de aterrizar con fines técnicos de la navegación. El anejo de transporte define las otras tres libertades del aire, equivaliendo la última de ellas a la plena libertad, tanto para volar como para comerciar, con la única limitación de que habrían de seguirse rutas razonablemente directas (reasonably direct line from and back to the homeland of the States whose nationality the aircraft possesses), así como no interferir indebidamente los servicios regionales. La dificultad nace justamente de la interpretación de estos términos, particularmente de lo que quieren significar "reasonably direct line" y "homeland".

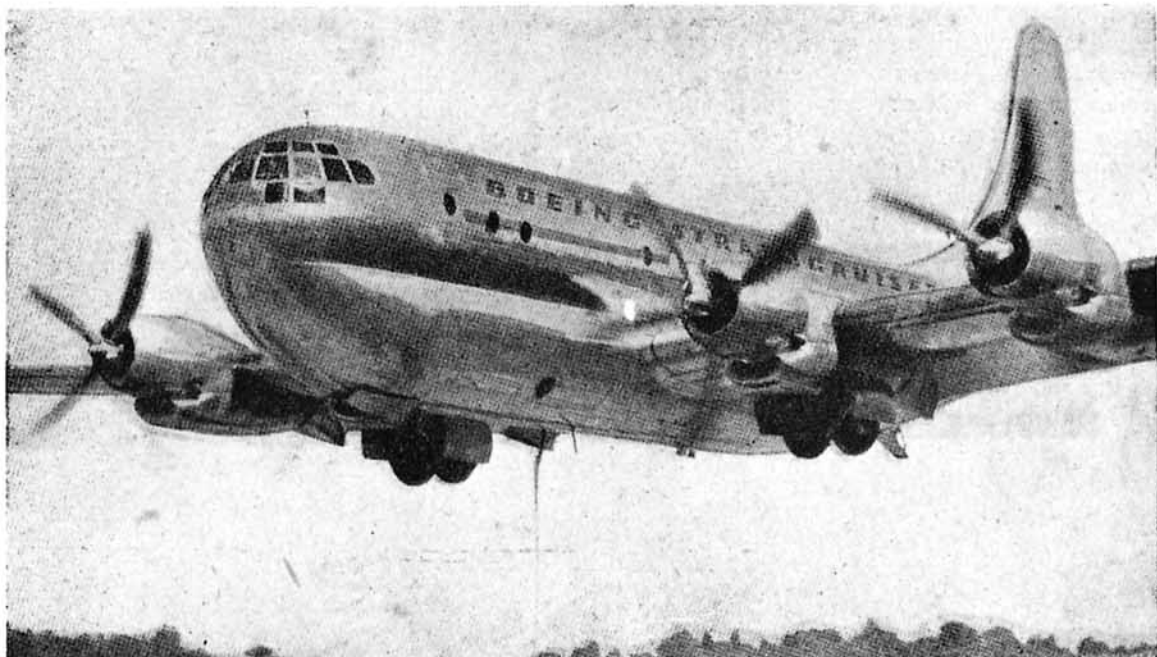
En consecuencia de la Resolución VIII de la Conferencia de Chicago, el Consejo de la OACI, por medio del Departamento de Transporte Aéreo de dicha organización, comenzó a estudiar una fórmula que sirviera como base de discusión para el proyec-



tado Convenio multilateral. Claro está que en el estudio del Departamento de Transporte Aéreo de la OACI tenían que influir las discusiones que previamente se habían producido en la Conferencia de Chicago sobre el problema de las libertades del aire. Entretanto los países miembros de la OACI concluían por sí Convenios bilaterales que impulsaron notablemente el transporte aéreo; pero cada uno de estos Convenios seguía una fórmula diferente, dependiendo ello de la naturaleza de los países firmantes, de las circunstancias particulares en las que el Convenio se produjera. Una simple mirada a la estadística de la OACI basta para comprobar la inmensa variedad de criterios que se han ido siguiendo.

Pero en febrero de 1946 se completó un Convenio bilateral de importancia especial. Me refiero al Convenio llamado de las Bermudas, en que Inglaterra y Estados Unidos acordaron el procedimiento a seguir en cuanto a las rutas aéreas que afectarían sus respectivas soberanías. Por la naturaleza de los países firmantes, que son en la actualidad los dos más caracterizados en la Aviación internacional, ese Convenio de las Bermudas marcó una pauta, o al menos fué índice de lo que podría aceptarse como base de discusión para un Convenio multilateral.

Por otro lado, los mismos países firmantes del Convenio se preocuparon de dar al mismo cierta publicidad, insistiendo en el hecho de que no representaba tan sólo un compromiso de intereses para el caso concreto, sino una fórmula de transacción entre las diversas filosofías sobre la materia: fórmula que podría adoptarse por otros muchos países hasta convertirse en universal. El presidente del Civil Aeronautics Board de los Estados Unidos manifestó públicamente que, a su juicio, Inglaterra había aceptado en las Bermudas la filosofía de los Estados Unidos sobre el transporte aéreo. Por su parte, Mr. Masefield, director general de Programas y Proyectos del Ministerio de Aviación Civil de Inglaterra, publicó su creencia de que si los principios de Bermudas se aplicaban universalmente, supondrían la mejor experiencia para un pacífico reajuste del transporte aéreo en la escala más amplia posible y en el tiempo más corto posible ("Air Transportation", octubre de 1946). En realidad, el Convenio de Bermudas era una transacción entre el punto de vista que los dos países firmantes habían sostenido en otros Convenios bilaterales, fluctuando entre la libertad del aire propiamente dicha o el reparto del tráfico por capacidades de transporte. Pero lo interesante



de esta transacción es que viene a reconocer que el transporte aéreo crea por sí nuevo tráfico y que conviene buscar un método de estimular esta función.

El Convenio de las Bermudas, sin embargo, tiene un contenido más limitado que lo que pueden significar las frases anteriores. El Convenio contiene reglas para operar servicios aéreos sobre rutas determinadas, pero no establece claramente el punto de partida; es decir, el grado de libertad que cada ruta lleva consigo para ser operada por cualquier país. A pesar de lo que pudiera interpretarse por lo dicho por el presidente de la Civil Aeronautics Board, de los Estados Unidos, el Convenio de las Bermudas no representa la aceptación plena de la quinta libertad, norma que hasta entonces habían seguido los Estados Unidos en sus Convenios bilaterales. Por otro lado, en julio de 1946, los Estados Unidos denunciaron el anejo de transporte aéreo, que conteniendo la quinta libertad habían firmado junto con el Convenio de Chicago.

Tampoco el Convenio de Bermudas supone un avance más en la pretendida autoridad internacional de transporte aéreo que habían defendido primitivamente las Delegaciones inglesas. Sobre estos aspectos no se establece propiamente una definición al principio. El Convenio queda así reducido a una fórmula operativa sobre rutas determinadas previamente convenidas; fórmula operativa que tiene bien en cuenta la defensa de los tráficos regionales, así como impedir que el tráfico efectivo rebase a la demanda o tráfico potencial, provocando una competencia exagerada. Esto supone un avance evidentemente, pero sobre la base de que las rutas sean previamente determinadas con el permiso correspondiente de los Estados, por medio, es de suponer, de Convenios bilaterales.

Para el primitivo propósito de un Convenio multilateral, lo hecho en mayo de 1946

fué mucho, pero no suficiente. Cada país manifestó indirectamente su opinión por el carácter de sus Convenios bilaterales; ello daba, sin duda, ocasión de contrastar intereses y conveniencias. Ciertos Convenios—como es particularmente el de las Bermudas—, por la especial importancia de ellos; sea por los países firmantes, o sea por las rutas que incluían, venían a suponer una pauta o un índice eficaz. Pero de otro lado, en el tiempo transcurrido desde Chicago en 1944, a mayo de 1946, la diversidad de criterios tan extraordinaria no permitió asegurar que el mundo tuviera todavía una opinión común. Y en mayo de 1946, en Montreal, se reunió precisamente la primera Asamblea General de OPACI, la que había de producir definitivamente a la OACI, suprimiendo la provisionalidad de los organismos rectores. En esa Asamblea y en la siguiente de la OACI, en junio de 1947, se planteó en términos urgentes el estudio del proyectado Convenio multilateral.

Las bases del estudio seguían partiendo del Departamento de Transporte Aéreo de la OACI, que había tenido en cuenta, desde luego, las opiniones que por los Convenios bilaterales habían ido manifestando los países, pero que en definitiva había considerado el proyecto más bien con idealismo y dando por supuesto un clima de opinión común que no reflejaba exactamente la realidad. Las discusiones de aquellas dos Asambleas culminaron en una reunión especial, celebrada en Ginebra entre octubre y noviembre de 1947. Y si bien ninguna de las tres reuniones condujo al resultado definitivo, cada una de ellas supone un avance sustancioso, y por supuesto ha dado ocasión a que la mayor parte de los países miembros de la OACI manifiesten claramente su opinión. El juicio crítico, pues, de esas reuniones puede marcar con cierta claridad las tendencias actuales. Por la longitud de este propósito conviene dejarlo para una segunda parte del presente escrito.