



Por el
Teniente Coronel
DIAZ LORDA

La actividad ecuménica de los organismos aéreos se centra hoy en un relevante afán: el fomento del tráfico aéreo, en armonía con los grandes progresos de la técnica constructiva y los nuevos sistemas de navegación.

Hemos creído oportuno compendiar el proceso seguido por el Derecho aeronáutico en su esfuerzo tras el logro de una efectiva solidaridad internacional.

La atmósfera.

La atmósfera fué considerada como "res nullius", hasta que la realidad de la navegación aérea, a raíz del fin de la primera guerra mundial, reclamó la atención de los juristas, surgiendo diversas doctrinas que tienden a fijar las bases de un régimen jurídico del aire.

La importancia adquirida por la navegación aérea, nos permite afirmar que no existe país tan recóndito que no se halle dentro de la red invisible con que las líneas de navegación aérea abarcan al orbe.

El aire, más que la mar, lejos de separar, une a los pueblos mediante los modernos aviones, que, en su medio ambiente, desconocen lo que son fronteras políticas y obstáculos naturales; pasan las líneas costeras y se adentran en los continentes, creando lazos de unión necesarios a la existencia de una verdadera solidaridad universal. No es de extrañar, pues, que la reglamentación jurídica internacional del tráfico aéreo sea acuciante afán: cada Estado busca extender su proyección exterior a través de la navegación aérea, con-

certando tratados y convenios; pero esto no basta, es preciso que impere una norma general, que reine un criterio único para llegar a cristalizar en una reglamentación universal del tráfico aéreo, basada en la hermandad cierta entre todos los hombres. Este es el ideario de los juristas en el momento actual de la postguerra, anunciado por un insospechado desenvolvimiento del tráfico aéreo, que, acercando a los pueblos, acortando distancias, una los corazones.

La doctrina.

La cuestión primordial que se planteó el jurista ante la realidad de la navegación aérea fué el definir la condición jurídica del espacio aéreo.

Tres son las teorías que pretenden definir la condición jurídica del aire:

A) La teoría de la soberanía absoluta del Estado ("aer clausus"). Sostiene que el Estado subyacente extiende su soberanía exclusiva sobre la columna de aire que se eleva sobre el territorio, incluyendo las aguas jurisdiccionales. Por tanto, el Estado puede prohibir el tránsito a las aeronaves extranjeras, quienes solamente pueden volar por el espacio que se extiende sobre la alta mar y los territorios no ocupados.

B) Teoría de la libre circulación ("aer liberum"). Esta teoría, diametralmente opuesta a la anterior, preconiza el tránsito libre de las aeronaves, ignorando la existencia de fronteras. Se reproduce en el aire la lucha de las tesis contrarias sostenidas en el siglo XVII por Grocio en

su "Mare liberum" y el "Mare clausum" de Selden.

C) Teoría intermedia. Una solución ecléctica, hermanando las teorías anteriores, se ha impuesto, y es la que, con raras excepciones, rige en la actualidad. Según esto, el Estado ejerce los derechos de vigilancia y policía sobre el espacio aéreo nacional; pero no debe impedir el tránsito pacífico de aeronaves por dicho espacio aéreo.

En cuanto se trata de fijar la altura de ese "aire jurisdiccional", los juristas que quieren aplicar el módulo empleado para definir el mar territorial ("potestatem terræ finiri, ubi finitur armorum vis") no reparan en las diferencias existentes entre los elementos aire y mar.

En el mar se respeta la neutralidad de un Estado, no realizando acto alguno de hostilidad en sus aguas jurisdiccionales; puede valer al módulo del alcance máximo de la artillería, aun cuando nada fijo indica; pero todo acto de hostilidad realizado por la aviación beligerante sobre el territorio nacional entraña un peligro cierto para el neutral, independientemente de la altura a que actúen los aviones.

No es de extrañar que durante las dos guerras mundiales pasadas haya prevalecido el principio de que la soberanía del Estado se extiende sobre todo el espacio aéreo territorial, en el sentido jurídico de territorio, sin limitación de altura, de acuerdo con el principio de un rígido dominio aéreo.

La Convención Internacional de 1919.

El Convenio de 3 de octubre de 1919, celebrado en París, coincide con la creación de las primeras líneas aéreas (la primera línea aérea, postal, establecida en Europa, fué la de Berlín-Wéimar, inaugurada en 1919), y marca el punto de arranque de una nueva rama del Derecho: el Derecho aeronáutico. Los Estados contratantes establecen un principio básico en el artículo 1.º del Convenio, afirmando que "cada Potencia tiene la soberanía completa y exclusiva sobre el espacio atmosférico situado sobre su territorio".

Limitaciones a la soberanía estatal.—El Estado subyacente no puede reglamentar a su arbitrio la circulación en su espacio aéreo olvidando los intereses de los demás Estados. El artículo 2.º del Convenio obliga a cada Estado contratante, en tiempo de paz, a conceder a las aeronaves de los demás Estados contratantes la libertad de tránsito inofensivo, con las condiciones que se especifican en las cláusulas del Convenio. El artículo

15 determina que el Estado sobre cuyo territorio se vuela, puede fijar el itinerario a recorrer, y puede, por razones de policía, ordenar el aterrizaje de una aeronave. Posteriormente, en 1929, se agregó a este artículo una disposición por la que se establece que cada Estado contratante debe obtener una autorización especial para poder hacer volar sobre el territorio de otro Estado "una aeronave sin piloto, dirigida desde tierra".

El derecho de paso por el espacio aéreo ajeno se refiere sólo a las aeronaves privadas, no a las militares, las cuales no pueden transitar sin una autorización especial. Si en ella figura el permiso de aterrizaje, se conceden a las aeronaves los privilegios conferidos a los barcos de guerra extranjeros; pero si el aterrizaje fué forzoso o impuesto por la autoridad territorial (arts. 2.º, 15, 30 y 32), no gozará la aeronave de ningún privilegio. Además, cada Potencia puede prohibir a las aeronaves extranjeras, notificándoles previamente el paso por ciertas zonas de su territorio.

En cuanto a las aeronaves de Estados no contratantes, el artículo 5.º prohíbe su circulación sobre el espacio aéreo de los Estados contratantes si no van provistos de una autorización especial y temporal.

La objetividad de estas normas está afirmada en los artículos 2.º y 3.º del Convenio, al ordenar sean aplicadas con absoluta igualdad a todos los Estados contratantes.

Por último, cada Estado contratante puede reservar para las aeronaves nacionales la explotación del tráfico aéreo entre dos puntos de su propio territorio. Como se ve, queda a salvo el principio de la soberanía estatal, si bien restringida en aras del bien común; entendiéndose por bien común el de los Estados miembros solamente.

La Convención, en sus 43 artículos, sienta los principios generales que rigen la navegación aérea, la nacionalidad de las aeronaves, títulos de aptitud, normas que deben observarse en el despegue y aterrizaje, disciplina de vuelo, transportes prohibidos y medidas generales que deben adoptar todos los Estados contratantes para favorecer el desenvolvimiento de la navegación aérea. Figuran además los "Anexos de la Convención", que se traducen en otros tantos Reglamentos que regulan las materias precisas para una completa ordenación de la navegación aérea internacional, desde las matrículas de las aeronaves hasta las formalidades aduaneras.

Es interesante recordar la diferencia entre aviones del Estado y aviones privados. El artículo

lo 30 del Convenio dice que son privadas todas las aeronaves (comprendidas las del Estado) que no sean militares, aduaneras o de policía.

Todas las aeronaves, sin distinción, que se encuentren sobre alta mar o territorios no ocupados, se considerarán a todos los efectos como parte del territorio del Estado cuyo pabellón ostentan; esto es, del Estado en donde están registradas (art. 6.º).

Si las aeronaves se encuentran en la zona jurisdiccional de un Estado extranjero, habrá que hacer la distinción entre aeronaves privadas y militares. Las privadas quedan sometidas a la jurisdicción local. Las aeronaves militares gozarán de los privilegios concedidos a las embarcaciones de guerra, sólo en el caso en que tengan la autorización especial necesaria para sobrevolar el territorio extranjero y aterrizar si es preciso.

La C. I. N. A.

El Convenio de 1919 creó ciertos lazos de solidaridad entre los Estados participantes, y de acuerdo con el artículo 34 se fundó en París, en relación con la extinguida Sociedad de Naciones, la "Comisión Internacional de Navegación Aérea" (C. I. N. A.).

Alemania y sus aliados no fueron admitidos a la Convención. Las Potencias aliadas se repartían la mayoría de los votos, con manifiesto desdoro hacia los Estados que conservaron la neutralidad, a quienes se les prohibía concertar Convenios con los Estados no miembros de la Convención.

Las atribuciones más destacadas atribuidas a la C. I. N. A. están especificadas en el artículo 34 del Convenio, y son: A) Atribuciones de orden legislativo, por las cuales recibe propuestas de los Estados contratantes dirigidas a modificar las cláusulas de la Convención. B) Atribuciones de índole administrativa: recibe de los Estados contratantes informaciones referentes a la navegación aérea internacional; centraliza los datos de orden meteorológico, radiotelegráfico; publica mapas y difunde cuantos informes son necesarios a los navegantes aéreos. C) Atribuciones de carácter judicial, por las que resuelve en primera y última instancia las diferencias que pueden promoverse entre los Estados contratantes respecto a la interpretación de los Reglamentos técnicos publicados por la Comisión con el nombre de "Anexos técnicos". Por último, todas las diferencias que pueden surgir relativas a la interpretación de la Convención de 1919, deben referirse

obligatoriamente para su resolución al Tribunal Permanente de Justicia Internacional, según el artículo 37 de la Convención. Realmente, ningún otro organismo internacional había gozado de tan amplias atribuciones hasta entonces.

Prescindiendo del estudio detenido del funcionamiento interno de la C. I. N. A., sujeta hoy a trascendental modificación en sus métodos de trabajo; baste saber que toda modificación, ya sea referente al Convenio, ya a los Anexos o Reglamentos, debe presentarse en nota ante la Comisión setenta y cinco días antes de la celebración de una sesión. La cuestión puede tratarse por la C. I. N. A. directamente, o bien remitirla para su estudio a las Subcomisiones competentes. (Existen siete: de Explotación, Jurídica, de T. S. F., Meteorología, Medicina, Cartografía, Material, y dos Comités: de Aduanas y de Normalización.) El estudio de la Subcomisión o Subcomisiones cristaliza en un informe de la Subcomisión, que se notifica a la Subcomisión jurídica en el caso en que entrañe modificaciones de los Reglamentos vigentes. Los informes para ser tratados en la orden del día de una sesión de la C. I. N. A., son reunidos en un volumen y distribuido entre los miembros de la Comisión setenta y cinco días antes de la apertura de la sesión. Estos se reúnen desde 1930 anualmente, siendo la última sesión celebrada antes de la guerra pasada la XXVII, que tuvo lugar en Copenhague en junio de 1939.

La Convención de 1919, como ha podido observarse, adolecía de defectos al lado del mérito indiscutible de ser la base del actual Derecho aeronáutico. Sólo servía para tiempo de paz, proporcionaba ventajas irritantes a determinados Estados, prohibía el vuelo sobre el territorio de los Estados contratantes a las aeronaves pertenecientes a Estados no miembros; el principio aceptado de la soberanía absoluta del Estado sobre el espacio aéreo territorial, resultaba contrario al desenvolvimiento de las relaciones aéreas internacionales, y, por fin, puede afirmarse estaba influida por cierto sentimiento de desconfianza hacia determinados Estados, como queda indicado. En estas circunstancias resultaba imposible la adhesión de los Estados neutrales a la Convención de París de 1919. Este estado de cosas motivó el que España, Finlandia, Noruega, los Países Bajos, Suecia y Suiza se reuniesen en Copenhague en diciembre de 1919 para, previo un examen del Convenio, declarar que no podían adherirse hasta tanto no se realizasen estas modificaciones:

1.ª Reconocer a todos los Estados contratantes

tes la libertad de concertar convenios particulares con los Estados no contratantes.

2.^a Reconocer la igualdad del voto a todos los Estados representados en la C. I. N. A.

Estas dos cuestiones fueran resueltas favorablemente en los protocolos de 1922 y 1923, siendo ratificada la Convención por veinte Estados en 1924.

En octubre de 1926 se reunía en Madrid una Conferencia Ibero-Americana de Navegación Aérea, la C. I. A. N. A., en donde, además de España y Portugal, se hallaban representados diecinueve Estados de la América hispana disconformes con la Convención de 1919.

Alemania, basándose en el principio de la soberanía del Estado subyacente, prohibió a los Estados vecinos, y en especial a Francia, el tránsito de sus aeronaves por territorio germano. En estas circunstancias se constituye en La Habana en 1928 una Comisión Aeronáutica Panamericana (C. A. P. A.), en la cual participaron determinados Estados de América del Sur, signatarios de la C. I. A. N. A. Esto es, existían tres Convenios pretendiendo regular simultáneamente la navegación aérea internacional. Además, Estados Unidos Unidos y la U. R. S. S. no prestaron su adhesión a la C. I. N. A.

Esta dispersión de esfuerzos no era el expediente adecuado para llegar a un acuerdo general en pro del desarrollo de la navegación aérea; se imponía la agrupación de todas las actividades disociadas, y esto es lo que se logró, en gran parte, en el Convenio de 1929 celebrado en París.

El Convenio de 1929.—Fueron cuarenta y tres Estados los que se reunieron en esta segunda Conferencia internacional celebrada en París. Estados Unidos y Alemania asistieron a esta reunión; no así la U. R. S. S.

Todas las enmiendas fueron aceptadas por unanimidad. Los Estados miembros pueden en lo sucesivo concertar Convenios en los Estados no contratantes, siempre que en sus estipulaciones no lesionen los derechos de los Estados miembros. Se modifica el artículo 34 en el sentido de que todos los Estados miembros podrán estar representados por dos representantes en la C. I. N. A., quedando así suprimida la desigualdad entre Estados pequeños y grandes. Se invita, por último, a la C. I. N. A. para establecer con la Unión Panamericana idénticas relaciones a las que ya tenía con la Sociedad de Naciones.

España prestó su adhesión y ratificación en 1935, y todo el derecho aeronáutico positivo

hoy vigente tiene su raíz en los trabajos de la C. I. N. A.

Este fué, a no dudar, el paso más decisivo que se ha dado hasta hoy para lograr la unificación en materia de navegación aérea internacional. Si se quiere progresar en el camino de la unificación total, ha de desaparecer el principio de la soberanía absoluta del Estado subyacente tal como lo entienden algunos Estados como la U. R. S. S., no asociada hasta el presente a ningún organismo internacional aéreo.

Esa unificación, mirada con tanto recelo por los Estados demasiados celosos de su soberanía, no debe extremarse llegando a imponerse hasta el detalle; debe imperar el principio de la libre navegación aérea, dejando la reglamentación de las cuestiones secundarias, sometidas al arreglo entre grupos de Estados con afinidad de intereses, de tal modo que sus acuerdos no invaliden la norma objetiva universal.

La Organización Provisional de Aviación Civil Internacional, O. P. A. C. I.—El 1 de noviembre de 1944 se reunieron en Chicago los representantes de cincuenta y dos naciones, incluida España, faltando, claro es, la representación de las naciones enemigas de las Naciones Unidas, la República Argentina y la U. R. S. S.

Se trataba de organizar todas las cuestiones referentes a la Aviación civil, aplicando a la navegación aérea internacional los inventos y progresos científicos empleados durante la guerra. La C. I. N. A., con sede en París, se había reunido en su última sesión, la XXVII, en Copenhague, en el mes de junio de 1939.

La intención de Estados Unidos es crear un nuevo organismo internacional de Aviación que unifique todo lo legislado en materia de navegación aérea hasta el momento presente, y puesto que la C. I. N. A. está, por fuerza de las circunstancias, retrasada en sistemas y procedimientos de navegación, se prevé su desaparición, absorbida por el nuevo organismo internacional con sede en Montreal y en relación con la nueva Organización de las Naciones Unidas, la O. N. U., también arraigada en América del Norte.

Como teorías presentadas ante la O. P. A. C. I. merece citarse la propuesta por Australia y Nueva Zelanda, respaldada por el partido laborista inglés, preconizando la creación de una Sociedad Internacional de Líneas Aéreas, en la que participasen todas las naciones del mundo en proporción a la intensidad del tráfico aéreo de cada una. Con ello, las rivalidades y competencias entre las naciones quedaban descartadas, afianzándose la

paz internacional. Esta propuesta fué deseñada por utópica; sólo Francia y Afganistán apoyaron la proposición.

Canadá, por boca de su Ministro del Aire, Howe, propuso la creación de una autoridad aeronáutica internacional civil o Consejo con poder ejecutivo sobre las Aviaciones civiles de los Estados miembros. Este alto organismo haría concesiones de líneas, fijando los límites del tráfico, tarifas, medios de protección de vuelo, etc., mediante Subdirecciones en cada nación, las cuales informarían ante el alto organismo.

Frente a este plan, los representantes de diecinueve Repúblicas americanas se opusieron por boca del delegado cubano, quien declaró que aquellas naciones son contrarias a la constitución de un Consejo ejecutivo, con rotunda preponderancia de las grandes potencias, porque tal sistema encerraría manifiesto perjuicio para las naciones pequeñas y atentaba a la soberanía estatal.

La Delegación de Estados Unidos propuso la plena libertad del aire para todas las líneas aéreas. Toda nación podría crear líneas aéreas en cualquier país del mundo, haciendo las escalas que quisiera y con libertad de transporte para pasajeros, mercancías y correspondencia. El libre tránsito traería como secuela manifiestos perjuicios para las líneas aéreas pertenecientes a Estados de reducidas posibilidades económicas. Para evitar este posible perjuicio y suprimir rivalidades, se proponía la celebración de un previo acuerdo internacional en donde se fijasen unas tarifas mínimas.

Esta propuesta, conforme en un todo a la doctrina de la libertad del aire, fué también deseñada por parte de Gran Bretaña por temor a una excesiva preponderancia de la Aviación norteamericana, dado su efectivo desarrollo actual.

El punto de vista de Estados Unidos se basa en la libertad del aire. Gran Bretaña, por el contrario, sostiene la teoría intervencionista. Según la tesis norteamericana, el organismo regulador de la Aviación civil tendría solamente jurisdicción técnica, y en casos sería un simple asesor. Gran Bretaña no podía admitir la libertad de tomar pasajeros y carga en los aeródromos de escala que reclamaban los representantes norteamericanos. Gran Bretaña es la dueña de los puntos de escala más importantes del mundo, y ante tal libertad, sus intereses quedarían perjudicados por las mayores posibilidades de la industria aeronáutica norteamericana, a quien la guerra, lejos de perjudicar, ha favorecido precisamente en la construcción del tipo de avión de transporte.

Como se ve, no hubo acuerdo al fijar límites a la soberanía del Estado, debiendo reconocer que desde la Convención de París de 1929 hasta el momento presente nada se ha avanzado en esta cuestión básica.

Soslayada esta cuestión, para nosotros vital, se llegó a un fácil acuerdo en cuestiones de índole técnica, si bien se afirmó el carácter provisional del mismo al no poder revelar ciertos descubrimientos aplicables a la navegación aérea, dadas las circunstancias de hallarse en guerra la casi totalidad de los países asistentes a la Conferencia.

Después de siete semanas de trabajo se lograron las siguientes conclusiones:

- 1.^a Acuerdo provisional sobre la organización de la Aviación civil internacional.
- 2.^a Acuerdo sobre una Convención internacional de Aviación civil.
- 3.^a Acuerdo de tránsito en el tráfico aéreo internacional.
- 4.^a Acuerdo sobre el transporte aéreo internacional.
- 5.^a Propuesta de doce proyectos de Anexos técnicos.

El acuerdo provisional sobre la organización internacional de la Aviación civil fué firmado por España, entrando en vigor el día 6 de junio de 1945 al ser aceptado por veintiséis Estados. Se crea un organismo técnico consultivo con sede en Montreal (Canadá).

El acuerdo sobre la Convención, que tendrá relación con la O. N. U., aún no ha sido firmado por España: la Convención consta de 96 artículos.

El acuerdo de libre tránsito concede autorización a todo avión comercial de un Estado miembro para cruzar el espacio aéreo de otro Estado miembro sin previo permiso, siempre que respete las zonas prohibidas, pudiendo aterrizar por averías, mal tiempo, carencia de combustible, etc.; pero sin tener derecho a cargar o descargar en esa "etapa técnica" pasajeros, carga o correspondencia. El acuerdo de libre tránsito fué firmado por España.

Los doce Anexos técnicos son objeto en la actualidad de estudio y se traducirán en Reglamentos, que, si bien ampliados y modificados de acuerdo con los adelantos experimentados en el material y procedimientos de navegación aérea; nos recuerdan en líneas generales los Anexos de la C. I. N. A.

Los Anexos técnicos, referidos a letras, versan sobre: A) Rutas aéreas y aeropuertos. B) Siste-

mas y procedimientos de comunicaciones radio. C) Normas para la circulación aérea. D) Control de tráfico aéreo. E) Pruebas para la concesión de títulos al personal volante y de control. F) Documentación de a bordo. G) Certificados de navegabilidad. H) Registros y marcas de aviones. I) Meteorología. J) Cartografía. K) Aduanas. L) Salvamento e investigación de accidentes.

Merecen destacarse ciertas recomendaciones en las que se toma en consideración el estudio de las normas para embargo de aeronaves aprobadas en la III Conferencia de Derecho aéreo privado celebrada en Roma en 1933, recomendando a los Estados miembros su ratificación o adhesión. Igualmente se recomienda la coordinación de las actividades del Comité Internacional Técnico de Expertos Jurídicos Aéreos (C. I. T. E. J. A.) de derecho privado aeronáutico con la O. P. A. C. I.

Es de esperar una sesión plenaria definitiva de la Conferencia de Chicago de donde salgan normas de unificación para la navegación aérea internacional en tiempo de paz y los Reglamentos técnicos correspondientes; mas poco se habrá logrado si no se llega a un acuerdo en el espíritu que debe informar a la Convención: libertad de navegación aérea para todos los pueblos del mundo, basada en un sentimiento de efectiva solidaridad universal cabe una estricta equidad.

La XXVIII sesión de la C. I. N. A.

En el mes de agosto de 1945 se celebró en Londres la XXVIII sesión de la C. I. N. A. Asistie-

ron, con España, representantes de veinte Estados. (En 1939 contaba la C. I. N. A. con treinta y tres Estados miembros; no formaban parte Alemania, Estados Unidos y la U. R. S. S.)

A esta sesión asistieron representantes norteamericanos en calidad de observadores.

La XXVIII sesión de la C. I. N. A. carece de trascendencia para el Derecho internacional aeronáutico; los propósitos de renovación de sus Anexos técnicos, sirviendo de pauta lo acordado en la Conferencia de Chicago, puede ser una medida provisional hasta tanto se llegue a conclusiones definitivas en la esperada reunión de la O. P. A. C. I. Los Estados miembros de la C. I. N. A., al expresar su propósito de denunciar la Convención y formar parte de la organización de Chicago, han decretado el fin de la C. I. N. A. Realmente la unificación de esfuerzos aconseja la refundición de todos los organismos de Derecho internacional aéreo. La C. I. N. A., durante veintitrés años de actuación eficiente, ha constituido el organismo internacional aéreo de indiscutible preeminencia; sus propósitos de renovación son laudables; pero es que Europa ha dejado ya de ser la sede de los organismos rectores de la política mundial. La experiencia, los conocimientos y la organización de la C. I. N. A. no son ayuda exigua para el organismo americano. Esperamos con verdadero interés un rápido desarrollo del Derecho aeronáutico, camino efectivo para la mejor comprensión y unión de los pueblos todos del orbe.

