



Soberanía y espacio aéreo

La Organización Internacional de la Aviación Civil

Por el Comandante Auditor GARCIA ESCUDERO

El anterior estudio nos condujo a esta conclusión: el carácter internacional de la Aviación civil ha inducido a la aceptación de una organización—PICAO—, que sucede a la CINA, con poderes, por ahora, inferiores, e igualmente fundada en el respeto a la soberanía de los Estados. Sin embargo, en Chicago, a la vez que de crear PICAO, se trató de implantar unas libertades de vuelo, de aterrizaje y comercial, que pueden limitar las soberanías nacionales. ¿Qué son esas libertades?

Soberanía política y libertad de comercio: las cinco libertades.

Los documentos elaborados en Chicago fueron un Acta final y cuatro apéndices, aparte de las Recomendaciones Técnicas, a saber: Convenio creando provisionalmente PICAO; Convención de creación definitiva de PICAO (recientemente ratificada por España); Acuerdo de Tránsito y Acuerdo de Transporte. Estos dos se refieren de modo más directo a las llamadas "libertades del aire". El tercero, a las

dos primeras; el otro, a las cinco: las mismas del apéndice anterior y tres más, siendo en total las siguientes:

1.^a El privilegio (que cada Estado concede a los demás) de volar sobre su territorio sin aterrizar.

2.^a El privilegio de aterrizar para fines no comerciales.

3.^a El privilegio de desembarcar pasajeros, correo y carga tomados en el territorio del Estado cuya nacionalidad posee la aeronave.

4.^a El privilegio de tomar pasajeros, correo y carga destinados al territorio del Estado cuya nacionalidad posee la aeronave.

5.^a El privilegio de tomar pasajeros, correo y carga destinados al territorio de cualquier otro Estado participante, y el privilegio de desembarcar pasajeros, correo y carga procedentes de cualesquiera de dichos territorios (1).

(1) Acta final y apéndices de la Conferencia de Chicago (texto oficial en español). Art. 1.^o, sección 1.^a del Apéndice IV.

En todo caso, quedan reservados al Estado que otorga esos privilegios el cabotaje, la fijación de rutas y la imposición de cargas para el uso de aeropuertos y otras facilidades; se excluye de los privilegios el caso de los aeropuertos militares y las áreas de hostilidades activas u ocupación militar, y, en tiempo de guerra, las rutas que conducen a dichas áreas, y se establece que cada Estado contratante considerará debidamente los intereses de los otros Estados (2). Los otros apéndices y el acta final son aún más explícitos; en general, no se deduce de ellos nada que contradiga la afirmación hecha en mi anterior trabajo: que en Chicago no se negó la soberanía de los Estados sobre su espacio aéreo. Todos los derechos que se derivan, naturalmente, de la soberanía, aparecen allí recogidos (3), siquiera la tendencia sea incitar a los Estados para que,

voluntariamente, los reduzcan en lo posible, a fin de facilitar la navegación aérea (4); ahora bien: esto no choca radicalmente con un sano concepto de la soberanía. El cabotaje, que es derecho natural de todos los Estados, queda siempre a salvo; y, en cuanto al aterrizaje con fines comerciales, cada Estado, en vista de su situación, podrá aceptarlo o no, de acuerdo con sus intereses. Conforme a su situación, en efecto, los Estados se han limitado a las dos libertades, o han llegado a suscribir las cinco, íntegramente o con reserva de la quinta (5). Ahora bien: con esto, tan justificable desde el punto de vista de cada Estado, se crea una heterogénea situación en nada favorable a la Aviación, y en gran parte se vuelve al antiguo sistema de las concesiones, de tan desastrosas consecuencias. Por eso, en la primera Asamblea de la Organización, en Montreal, se ha insistido

(2) Ver, respectivamente, en el Apéndice IV, la sección 4.ª del artículo 1.º, la 5.ª, el último párrafo de la 1.ª y el artículo 3.º

(3) Véase un índice de las partes pertinentes de los Apéndices I y II:

Apéndice I.—Art. 8.º, sec. 1.ª: Soberanía de los Estados. 2.ª: Territorio de los Estados. 3.ª: No aplicación del Apéndice a aeronaves del Estado (militares, aduaneras y de policía). 4.ª: Aterrizaje en aeropuertos habilitados, salvo si se permite cruzar el territorio aéreo sin aterrizar. 5.ª: Aplicación general de los reglamentos nacionales. 6.ª: Idem de las reglas sobre circulación aérea. 7.ª: Idem de las de entrada y salida. 8.ª: Idem de las medidas contra la propagación de enfermedades. 9.ª: Derecho a la designación por los Estados de rutas y aeropuertos, y derecho a exigir el pago por el uso de aeropuertos e instalaciones. 10: Derecho al registro de las aeronaves "sin causar retardos innecesarios". Art. 9.º (Medidas para facilitar la navegación aérea), sec. 1.ª: Facilidades para la navegación aérea (comunicaciones por radio, servicios meteorológicos, etc.). 2.ª: Aeronaves en peligro. 3.ª: Investigación de accidentes. Art. 10 (Condiciones de las aeronaves), sec. 1.ª: Documentación de las aeronaves. 2.ª: Aparatos de radio. 3.ª: Certificados de navegabilidad. 4.ª: Licencias del personal. 5.ª: Aceptación de certificados y licencias. 6.ª: Diarios de a bordo. 7.ª: Posibilidad de prohibir los aparatos fotográficos.

Apéndice II.—Parte I: Navegación aérea. Capítulo I (Principios generales). Art. 1.º: Soberanía. 2.º: Territorio. 3.º: Aplicación a las aeronaves civiles. Cap. II (Vuelos sobre el territorio de Estados contratantes), art. 5.º: Derechos a volar sin itinerario fijo, si no se trata de servicios aéreos internacionales, y derecho a escalas, sin fines comerciales, sin necesidad de permiso previo. 6.º: Necesidad de permiso si se trata de itinerario fijo; 7.º: Cabotaje. 8.º: Necesidad de autorización en

vuelos sin piloto. 9.º: Zonas prohibidas. 10: Aterrizaje en aeropuertos habilitados. 11: Aplicación de los Reglamentos del Aire. 12: De las reglas de la circulación aérea. 13, 14, 15 y 16: Sobre lo mismo que las secciones 7.ª, 8.ª, 9.ª y 10 del artículo 8.º del Apéndice I. Cap. III (Nacionalidad de aeronaves). Cap. IV (Medidas para facilitar la navegación aérea), art. 22: Simplificación de formalidades. 23: Procedimientos de aduana e inmigración. 24: Derechos de aduana. 25: Aeronaves en peligro. 26: Investigación de accidentes. 28: Ayudas a la navegación aérea. Cap. V (Condiciones de aeronaves). Cap. VI (Normas internacionales). Parte II (Organismo internacional). Parte III (Tráfico aéreo internacional). Parte IV (Disposiciones finales). El artículo 89 dice: "En caso de guerra, las disposiciones de esta Convención no afectan a la libertad de acción de ninguno de los Estados contratantes afectados, bien sea como beligerantes o como neutrales. El mismo principio se aplicará en el caso de un Estado contratante que declare un estado de emergencia nacional y lo participe al Consejo."

(4) "El más formidable obstáculo para el fomento de una Aviación internacional rápida y barata no es ni el mal tiempo ni el material de vuelo, sino las murallas de balduque amontonadas por medio centenar de naciones. Resulta absurdo contarle a un necyorquino que sirviéndose del avión puede pasar el fin de semana en París, cuando la redacción de formularios y la espera del visado le cuestan más días que horas dura la travesía. En una línea cuyo nombre me callo, el Comandante del avión, cuya tarea principal debería ser la navegación, ha de hacer firmar 527 declaraciones referentes al aparato, los pasajeros y la carga." (Sir William Hildred, director general de la IATA.)

(5) Por lo que concierne a España, el Decreto de 12 de julio de 1946 aplica las dos primeras li-

do en la necesidad de un acuerdo multilateral. ¿En qué sentido? ¿Con las cinco libertades? Y entonces, ¿por qué no haberlas impuesto en Chicago? Y ¿por qué no se impusieron? Pero constatar a estas preguntas exige que retrocedamos un poco.

La tesis de las cinco libertades ha sido (hasta hace poco, al menos) la tesis de los Estados Unidos. Como que su adopción en Chicago, con carácter de acuerdo multilateral, "les habría hecho automáticamente señores del aire", dice Veale (6). Dueños de la flota aérea más considerable del mundo, y, sobre todo, de la industria más potente de la tierra, las rutas aéreas del Planeta habrían sido para ellos en un planeta abierto a la libre competencia. De ahí que se haya censurado acerbamente el matiz de humanitarismo bajo el cual presentaron en Chicago su tesis. "Jamás en la Historia—se ha dicho—, ha maniobrado una nación por sí misma hacia una posición de tan sorprendente ven-

bertades de la Convención (cap. II, art. 5.º) por ella suscrita. En él, además, "queriendo el Estado español dar una prueba de solidaridad internacional para el progreso de la Aviación fomentando el desarrollo pacífico de sus relaciones con el mundo civilizado, aporta al acervo del comercio entre los países signatarios de la Convención de Chicago la tercera y cuarta libertad, de traer y llevar desde o al país de la matrícula de la aeronave civil extranjera mercancías, pasaje o correo en servicios irregulares sin itinerario fijo". Además, "abre su cielo sin reservas a las aeronaves civiles de los demás países aludidos, manteniendo, para situaciones o estados excepcionales o espacios peligrosos para la seguridad del vuelo, únicamente el derecho de señalar zonas prohibidas a la navegación aérea" (preámbulo del Decreto). En el Decreto se establece: 1) Cumplimiento de las Leyes españolas y Reglamentos sobre entrada o salida de pasajeros, tripulaciones o carga, y obligación de aterrizaje en aeropuerto aduanero. 2) Derecho a sobrevuelo y aterrizaje sin permiso previo de aeronaves civiles sin itinerario fijo; prohibición a esas aeronaves del cabotaje. 3) Necesidad de convenio especial para servicios internacionales regulares o de itinerario fijo. 4) Necesidad de autorización para sobrevuelo de aeronave extranjera de Estado. 5) Lo mismo para las aeronaves sin piloto. 9) Supresión de toda prohibición de volar sobre zonas determinadas, salvo las que se señalen como peligrosas, de acuerdo con los convenios internacionales; se reserva el derecho para circunstancias excepcionales. 10) Se establecerá la más sencilla reglamentación posible de los trámites de aduana, policía y sanidad.

(6) *To-morrow's Airlines, Airways and Airports*. London, 1945, pág. 191.

taja para la propagación de su comercio exterior... El transporte aéreo se ha convertido en la punta de lanza de un agresivo arte de vender en el exterior. La actitud de los Estados Unidos en la Conferencia de Chicago fué obviamente dictada por las perspectivas de este reluciente botín. Ninguna cantidad de lagrimones acerca de hacer el transporte aéreo asequible al hombre corriente engañará al cínicamente agobiado pueblo de un mundo desilusionado y cansado de la guerra" (7). Sea cuales fueren los objetivos de los Estados Unidos, lo cierto es que, en 1944, la libertad del aire coincidía con sus intereses nacionales, al menos, tal y como ellos la presentaban: unida a la existencia de un órgano internacional sin poder regulador, salvo en lo técnico.

Pero la tesis de las libertades era también la de Inglaterra, sólo que con ciertas adiciones: las que le aconsejaba su posición, por aquel entonces, de potencia débil en aviación, en comparación con los Estados Unidos. Inglaterra defendía la creación de un organismo internacional fuerte, capaz de controlar el tráfico internacional, distribuyendo el mundo en regiones, fijando las rutas de carácter internacional y explotandolas en "pool" para los Estados afectados; eliminando, en fin, esa "vasta competición" tan del agrado de los Estados Unidos mediante la determinación de cuotas y frecuencias del servicio y su reparto entre los Estados; todo ello además de dejar como asunto de negociación el problema de la quinta libertad. ¿Por qué, como se dijo, en los Estados Unidos el avión es considerado como un vehículo de comercio y en Inglaterra como una cosa mala que debe ser controlada? Más bien, como indica Veale, por aconsejarlo así las conveniencias británicas en esa lucha entre la potencia territorial y la potencia técnica, entre los intereses de la primera nación del mundo y las restantes. Que es por lo que el Canadá se alineó al lado de su antigua metrópoli, propugnando una autoridad con exclusiva jurisdicción sobre los servicios internacionales que no se refiriese exclusivamente a dos Estados miembros y contiguos; autoridad que por eso sería "no sólo para fines consultivos, sino para la regulación efectiva de las rutas aéreas del mundo", y suprimiendo tam-

(7) "Chicago... Una causa perdida" (*The Aeroplane*, 22 diciembre 1944, editorial, pág. 33).

bién la quinta libertad (8), a más de establecer un sistema de Consejos regionales, dentro de los cuales se repartiría el tráfico internacional por naciones, para que cada una tuviera el número de servicios semanales en cada región que justificara el tráfico, con posibilidad de incrementarlos al compás del aumento de aquél. Esto y el derecho de las Compañías con más servicio a otros adicionales, "recompensaría la eficiencia y estimularía la sana competición, animaría a mejoras en las artes y servicios del vuelo y permitiría libre elección al viajero entre las líneas aéreas rivales y la competición en los servicios, pero no en los subsidios".

No entra en mi ánimo tomar aquí posición con respecto a la organización de la aviación comercial en el mundo. Menos aún examinar proposiciones como la del Coronel Jacobo de Armijo propugnando la formación de asociaciones de Compañías aéreas, dentro de cada una de las cuales imperaría la igualdad de derechos de los Estados miembros y la libertad para las líneas internas y secundarias, estableciéndose tarifas uniformes, colaboración entre las Asociaciones regionales y, en suma, la norma "colaboración internacional", en vez de las de "libertad" (Estados Unidos) o control internacional (Inglaterra) (9). Probablemente, la fórmula mejor reside ahí, o, en su defecto, en una justa regulación internacional que evite la competencia excesiva, con todos sus peligros; regulación, a la par, dotada de la suficiente flexibilidad para permitir una moderada competencia, que la práctica, según Veale, ha señalado como más beneficiosa, generalmente, que el monopolio. Pero es el caso que en Chicago no sólo se fué a esa fórmula, sino que tampoco se aceptó en su pureza ninguna de las tesis de los tres Estados principales: Estados Unidos, Inglaterra y Canadá.

La Conferencia de Chicago fué, ante todo, la lucha entre las posturas norteamericana e inglesa. Cielo abierto contra cielo cerrado. Autoridad internacional débil contra autoridad internacional fuerte. Si el Canadá representó en

(8) Según el plan canadiense, los Estados se conceden: 1) Libre paso inocente. 2) Paradas técnicas. 3) Paradas comerciales; para los pasajeros del propio Estado y cualquier otro punto del mundo. 4) Lo inverso. En la Conferencia, Australia y Nueva Zelanda resucitaron la tesis de la Compañía internacional.

(9) Armijo: *España y las rutas del aire*. Madrid, 1944.

cierto modo la conciliación entre ambos extremos, lo cierto es que no se pudo llegar a un acuerdo más que en lo accesorio. En lo principal, el resultado obtenido no puede ser considerado como extraordinariamente satisfactorio, si quiera lo sea el hecho de haberse planteado por primera vez la cuestión.

Los Estados Unidos lograron que la organización fuera débil, como vimos en el anterior artículo. Inglaterra consiguió que la aceptación de las libertades quedara subordinada a la voluntad de cada Estado. Pero con ello se lanzó a las naciones precisamente a aquello de lo que venían huyendo: a la práctica de los convenios bilaterales y de la competencia internacional. Si los Estados Unidos, por medio de acuerdos de ese tipo, lograron extender la red de sus líneas aéreas como si en Chicago hubieran conseguido plenamente sus propósitos, la reaparición de Inglaterra y de Holanda en la arena ha situado la cuestión casi como lo estaba antes de 1939. Pero entonces, ¿para qué una nueva organización? ¿Para qué destruir la CINA? ¿Por qué tanta declaración jubilosa?

Sin duda, la afirmación de las dos primeras libertades con una rotundidad que faltó en la Convención de París justifica parte de ese júbilo. Hoy, por fin, se ha declarado que "las naciones tienen un derecho natural a comunicar y comerciar las unas con las otras en tiempo de paz", y que "las naciones amistosas no tienen derecho a prevenir este intercambio por medidas discriminatorias"; hoy, al cabo, se ha asimilado ese derecho al de las naciones sobre las aguas territoriales, y se ha recordado cómo este derecho de tránsito inofensivo sobre los mares fué también, en sus comienzos, un permiso otorgado graciosamente por las naciones; y hoy, en fin, se ha puntualizado que esa facultad no se da "para vagabundear a placer a través del mundo", sin respetar los derechos de los otros Estados. Todo eso quiere decir, como más adelante veremos, que a la postre se ha colocado en su justo lugar la soberanía sobre el espacio aéreo. Las palabras de Berle al recordar, primero, que al empezar la Asamblea "el aire de todos los países estaba cerrado a todos los países", para proclamar orgullosamente después el logro de la que él llama "libertad técnica del aire" (10), son un tanto enfáticas. Más aún adolecen de ello aquellas en que más tarde explicó cómo, tras reunirse en pleno siglo XVII, la Asamblea se cerró en el XX. Pero, con todo,

(10) Berle (Notas de la Conferencia).

esas palabras son exactas, y en ese aspecto es innegable el progreso logrado ahí y en la aplicación leal de las restricciones a esas libertades, como, por ejemplo, la creación de zonas prohibidas, medida de la que tanto se abusó en algún tiempo y hoy en creciente desuso.

Pero si ahí Berle tiene razón, uno vacila cuando le ve proclamar entusiásticamente la armonía lograda entre el punto de vista británico de orden en el aire y el norteamericano de libertad del aire. Ni se logró esa armonía ni, posteriormente—de Chicago a Montreal—, se dió otra cosa que, sí, una teórica extensión de la quinta libertad (incluso Inglaterra y los Estados Unidos se la concedieron recíprocamente en el acuerdo de las Bermudas); pero en la práctica, un retroceso notorio en el camino que debía recorrerse. Sin duda, si pudiera dotarse a todos los hombres de una buena voluntad angélica, todo estaría remediado; pero, en tanto, es candoroso suponer que las cosas, tal como quedaron en Chicago, iban a desarrollarse de otra manera. La experiencia de la CINA—recuerda Veale—demuestra cuán poca esperanza puede ponerse en una organización basada en la buena voluntad si se la enfrenta a unas naciones cuyo inveterado hábito es “buscar las mayores ventajas y hacer las menores concesiones”, estando, además, “demasiado prontas para elevar quejas, a menudo imaginadas, y crear fricciones o dificultades” (11). La buena voluntad es precisa de todo punto para cualquier empresa; pero la buena voluntad no puede supirse, si falta, por la presunción de que existe, y aun en todo momento debe estar auxiliada por instituciones que corrijan sus posibles fallos. Más aún: para echar a andar necesita imprescindiblemente apoyarse en las muletas de unas reglas. En Chicago se consiguió bastante; pero si se quiere de verdad ir a algo diferente del mundo en el que luchó la CINA, no hay opción: es menester una organización fuerte. Porque el dilema es: o ésta o la absoluta competencia.

El acuerdo multilateral.

El Acta final de la Conferencia de Chicago comprende once apartados, relativos a los más variados objetos. El VIII establece un tipo uniforme de convenio sobre rutas aéreas provisionales. Considerando, se dice en él, “que todos los Estados poseen soberanía absoluta y exclu-

siva sobre el espacio aéreo correspondiente a su territorio”, la Asamblea recomienda: 1.º Que cada Estado se abstenga de conceder a cualquier otro Estado o línea aérea derechos exclusivos respecto al tránsito, o de excluir a cualquier Estado. 2.º Que se inserten en los convenios que se celebren las cláusulas del Proyecto de tipo uniforme de Convenio que a continuación se insertan, sin perjuicio de aquellas modificaciones que no sean, sin embargo, incompatibles con las cláusulas uniformes (12). Se

(12) Principios del Tipo Uniforme de Convenio: 1, a) Derecho a exigir a la línea aérea a la que se otorgue el derecho “que pruebe su competencia ante las autoridades aeronáuticas de la parte contratante que otorgue los derechos, de conformidad con las leyes y reglamentos que normalmente apliquen dichas autoridades a estos casos, antes de permitirles dedicarse a las operaciones de que trata este Convenio. 4, a) “Cada una de las partes contratantes impondrá o permitirá que se impongan derechos justos y razonables por el uso de aeropuertos y otras instalaciones. Cada una de las partes contratantes conviene, sin embargo, en que los derechos no serán mayores que los que paguen por el uso de tales aeropuertos e instalaciones sus aeronaves nacionales que se dediquen a servicios internacionales similares”. b) “El combustible, lubricantes y las piezas de repuesto que una parte contratante o sus nacionales introduzcan en el territorio de otra parte contratante para el uso exclusivo de las aeronaves de la primera, recibirán de la segunda el tratamiento nacional y el de la cláusula de la nación más favorecida con respecto a los derechos de aduana, derechos de inspección y otros derechos o gravámenes nacionales.” c) El combustible, etc., que lleven a bordo las aeronaves civiles de líneas aéreas, exento de aduanas... 5. “Los certificados de navegabilidad, los certificados de competencia y las licencias expedidas o validadas por una de las partes contratantes, se reconocen como válidos por las otras partes contratantes para los fines de mantener las rutas y servicios que se describen en el anexo. Cada una de las partes contratantes se reserva el derecho de no aceptar, cuando se trate de vuelos sobre su propio territorio, certificados de competencia y licencias otorgadas a sus nacionales por otro Estado.” 6, a) “Las leyes y reglamentos de una parte contratante, relativos a la entrada o salida de su territorio de aeronaves dedicadas a la navegación aérea internacional o a la circulación y navegación de dichas aeronaves mientras estén en su territorio, se aplicarán a las aeronaves de todas las partes contratantes, sin distinción de nacionalidad, y dichas aeronaves las observarán al entrar o salir del territorio de dicha parte contratante o mientras se encuentren en él.” b) “Las leyes y reglamentos de una parte contratante sobre entrada o salida de su territorio de pasajeros, tripulación o carga de aeronaves (tales como reglamentos de entrada, despacho, inmigración, pasaporte, aduanas o cuarentena),

(11) Ob. cit., pág. 171.

trataba así de crear un principio de uniformidad; de conseguir que, por lo menos, se parecieran todos los convenios particulares que pudieran suscribir los Estados. Idéntica aspiración es la del Acuerdo de las Bermudas. Inglaterra y Estados Unidos convienen por él en que sus disposiciones deben ser base de nuevos acuerdos bilaterales provisionales (13). Ahora bien: tanto el Proyecto del Acta de Chicago como este Acuerdo de las Bermudas cuidan de advertir su carácter forzosamente provisional, limitado en su validez por el tiempo que se tarde en adoptar un acuerdo multilateral. Pero éste, en fin de cuentas, no vendría a suponer sino una uniformidad en el tipo de contratación aeronáutica, muy deseable, sin duda, pero que no tiene demasiado que ver con el problema que aquí nos acucia: el fin del régimen de absoluta competencia. Acuerdo multilateral sólo, bien, pero no suficiente; con una organización fuerte, sí, suficiente.

Por eso en la Asamblea de Montreal, donde se clamó en todos los tonos por un acuerdo multilateral, no se dejó de señalar, como cuestión insparable de él, la atribución a la organización internacional de ciertos poderes—mayores o menores—de que hoy está desprovista. La tercera reunión estuvo especialmente dedicada a perseguir eso, que al cabo se revió como inasequible por el momento. Pero, al menos, la Asamblea planteó la cuestión, y en cierto modo colocó los fundamentos para llegar más adelante a su efectiva resolución. Bien es verdad que anteriormente el Acuerdo de las Bermudas se-

deberán cumplirse por los pasajeros, tripulación y carga, tanto a la entrada como a la salida o mientras permanezcan en el territorio de dicha parte contratante." 9. Pueden concertar disposiciones sobre arbitraje. (Del texto español.)

(13) Acuerdo de transporte aéreo angloamericano, concertado el 11 de febrero de 1946 en Las Bermudas. Las bases del mismo son: a) Oportunidad franca e igual para explotar servicios aéreos en rutas internacionales, y creación de un sistema para evitar la competencia desleal mediante aumentos injustificables de frecuencias o capacidad. b) Eliminación de la predeterminación de frecuencias o capacidad o cualquier división arbitraria del tráfico entre países y sus líneas aéreas nacionales. c) Ajuste del tráfico de la quinta libertad con relación a: 1. Las exigencias del tráfico entre el país de origen y los de destino. 2. Las exigencias de la explotación de líneas aéreas troncales. 3. Las exigencias de tráfico del territorio a través del cual pasa la línea aérea, después de tener en cuenta los servicios locales y regionales.

ñaló algo fundamental: la desaparición o la atenuación, al menos, de la primitiva disparidad de criterios entre ingleses y norteamericanos. Ni éstos se ven ya tan solos como para desear ardientemente la competición absoluta, ni los otros tan inferiores como para exigir un control internacional severo de la Aviación. Siendo ello así, ¿qué obstáculo quedaba en Montreal para llegar a un acuerdo sobre la base de la libertad americana; pero templada por unos poderes internacionales, no tan amplios como pidieron los ingleses, pero tampoco tan débiles como exigieron los americanos?

Si no se logró, al menos—repito—se reconoció su necesidad. "Existe gran riesgo—se dijo—en querer lograr (el libre comercio), sólo por acuerdos bilaterales, entre cada dos Estados en todo el mundo." "Las rivalidades existirán y se multiplicarán entre los Estados para defender sus respectivos intereses y lograr rutas más lucrativas en todo el mundo. Seguramente esto es menos deseable—se comentó—que un acuerdo multilateral, que proporcionaría a cada Estado medidas de protección en todas las rutas de su territorio, y al mismo tiempo garantizaría las mismas oportunidades de desenvolvimiento para todos de las rutas de largo alcance en todo el mundo." (14). Esos argumentos me parecen bastante razonables, y, además, los más convenientes para los pequeños Estados, que de otro modo se verían inevitablemente absorbidos por los más fuertes. Quien no crea en la ley de la selva como norma absoluta de las relaciones humanas, puede, por eso, aplaudirlos y defender el acuerdo multilateral.

Se ha sostenido, no obstante, que la multiplicación de los acuerdos bilaterales acabaría por hacer innecesario el multilateral. No hay nada de eso. Como Howe advierte, los acuerdos bilaterales difieren forzosamente entre sí; están demasiado influidos por móviles políticos. Son privilegios, "causa, generalmente, de fricciones internacionales y fuente de malestar y de posibles guerras". Ahora bien, prosigue, "cada uno, sin embargo, ya sea que haya votado o no, tiene un interés muy personal en conocer que el desarrollo de la Aviación sea limpio y ordenado, no la causa de otra guerra, sino una poderosa fuerza para conservar la paz en el mundo". Eso sólo podrá conseguirse con el Acuerdo, que impedirá (se habla aquí desde el punto de vista canadiense), "no la competencia entre las líneas

(14) Howe, en Montreal (Documentos oficiales).

aéreas, sino la competencia entre los favoritismos por parte de los Estados”.

“Lealtad en las relaciones de competencia, equilibrio razonable entre capacidad de explotación y oferta de tráfico, establecimiento de tarifas razonables y eliminación de métodos de competencia abusivos” son los principios en que se inspiró el proyecto de Acuerdo discutido en Montreal, basado en la creencia de que “el transporte aéreo internacional, desarrollado adecuadamente, puede ser de una gran influencia para la paz, pero que si se desarrolla en un espíritu de recelo y egoísmo, su contribución a la paz puede ser nevática”, por lo cual se trata, mediante sus cláusulas, de “estimular y fomentar, de la manera más amplia posible, la distribución de sus beneficios para el bien de la Humanidad” (15). Que como instrumento fundamental

(15) Informe del Comité de Transporte Aéreo a la Asamblea sobre cuestiones en que no fué posible llegar a un acuerdo entre las naciones representadas en Chicago. El anexo A del Informe inserta el Acuerdo sobre derechos comerciales en el transporte aéreo civil internacional (acuerdo multilateral). He aquí sus puntos principales:

Capítulo I. Libertades del aire. Artículo 1.º Las cinco libertades, Concesión recíproca entre las naciones que suscriban el acuerdo.

Art. 2.º Las libertades no se aplican sin aprobación de la autoridad militar a aeropuertos militares y zonas en hostilidades o de ocupación militar, ni en tiempo de guerra, a lo largo de las rutas de suministros que conduzcan a esas zonas.

Art. 3.º El ejercicio de las libertades, según el Convenio de Chicago.

Art. 4.º Cada Estado, derecho a exigir de las líneas aéreas que ejerzan la segunda libertad, ofrezcan servicio comercial razonable en los puntos de su territorio en que hagan paradas según dicha libertad, sin perjudicar la explotación normal de las líneas aéreas interesadas.

Art. 5.º Derecho a rehusar el permiso a la aeronave de tomar en su territorio pasajeros, correos y cargo, destinados a otro punto dentro de su territorio (derecho de cabotaje). Cada Estado se compromete a no conceder específicamente dicho derecho de manera exclusiva a otro Estado y a no obtener ese privilegio exclusivo de otro Estado. (Debo observar que el derecho al cabotaje es privativo de cada Estado, como el artículo reconoce en su primera parte y debería por ello disponerse de él en favor de quien se quisiera.)

Art. 6.º Derecho a imponer tasas justas y razonables por el uso de aeropuertos, pero no más elevadas de lo que paguen las líneas aéreas nacionales.

Art. 7.º Derecho de no conceder o revocar la concesión de las libertades en los casos en que parte importante de la propiedad o control de la línea aérea con libertad no esté invertida en nacionales de un Estado contratante, o si la línea deja

del Acuerdo se cree un nuevo organismo—la Junta, o sea preferible encomendar nuevas funciones al Consejo de PICAQ; que esas funciones sean más o menos decisorias, es accidental. Lo importante es esto: que en el Acuerdo tenemos un medio—quizá sólo inicial—de acabar con la rivalidad desenfadada entre las naciones.

La Asamblea de Montreal no pudo llegar, sin embargo, sino a acordar:

a) Que el acuerdo es necesario y consustancial con la existencia de la OPACI.

b) Que la Comisión permanente de Transporte Aéreo debe hacerlo, y con urgencia.

Por supuesto, eso no es nada. Como Azcárraga escribe, “aún no se sabe si el mundo va a una guerra de tarifas o a una explotación razonada

la explotación o no cumple sus obligaciones. (Se trata de evitar que la línea pertenezca en realidad a un Estado contrario.)

Art. 8.º La tercera, cuarta y quinta libertades se conceden sólo con respecto a servicios aéreos de paso, en rutas que constituyan razonablemente líneas directas desde o al territorio del Estado contratante cuya nacionalidad posee la aeronave.

Art. 9.º La capacidad de las líneas que gocen de las libertades tercera, cuarta y quinta, tendrá como primer objeto la satisfacción de demandas de tráfico entre el punto de origen y el de destino (último). En la quinta se atenderá, además, a: a) Exigencias del tráfico entre el país de origen y los de destino. b) Explotación de las líneas aéreas de paso. c) Exigencias del tráfico de la línea que atraviesa, si no están satisfechas.

Capítulo II. Tarifas diferenciales permisibles (recargos). Art. 10. Derecho a recargar el tráfico (no correo) en el ejercicio de la quinta libertad, que embarque o desembarque pasajeros... en el territorio, tratándose de líneas aéreas “claramente competidoras del Estado que presenta la exigencia”.

Art. 11. El recargo, variable para cada ruta. Nunca más del 1 por 100.

Art. 12. Si ese máximo es inadecuado para proteger las líneas aéreas que ejerciten las libertades tercera y cuarta, a juicio de la Junta, o si el recargo ocasiona daños indebidos a los beneficiarios de la quinta libertad, la Junta puede reajustarlo.

Art. 14. Dos o más Estados pueden acordar no ejercer esos derechos.

(Como se ve, el sistema de protección consiste en poder imponer a las líneas de paso un 10 por 100 de recargo sobre el precio del pasaje en los servicios protegidos.)

Capítulo III. Capacidad. Art. 15. Se establece una determinación de ella, abandonada a la discreción razonable de las líneas aéreas en relación con la capacidad inicial que ha de ofrecer la ruta. Cada Estado ha de exigir a sus líneas que desistan de: 1) Continuar explotando una indebida capacidad excesiva. 2) De inaugurar capacidades evidentemente en exceso de las exigencias del tráfico con fines, pues, de competencia destructiva.

del tráfico" (16). Pero, en fin, el Acuerdo ya está elaborado, en el sentido que antes he examinado. La realidad lo impondrá, y con él una organización completa de la Aviación civil internacional.

Las suspicacias nacionales deben acabar por subordinarse a los intereses de la Humanidad. El camino es largo, pero se recorrerá si cada

Art. 16. Si una línea en explotación, por un período no menor de doce meses, tiene factor de carga menor del normal, habrá presunción de capacidad excesiva, salvo prueba en contra.

Se considera inadmisibles imponer desde el principio unos determinados cupos de capacidad. La Junta puede, sin embargo, exigir la reducción de frecuencias. Este método se ha estimado superior, por ser más fácil de aplicar y menos vejatorio, a otro propuesto a base de exigir el aumento de tarifas a las líneas que aumenten su capacidad con carácter antieconómico y puramente de competencia, hasta el punto en que los ingresos cubran de nuevo los gastos de explotación.

Art. 18. Derecho a cambiar de tipo de equipo a lo largo de la ruta si: a) El cambio no supone añadir nuevas frecuencias en el punto de cambio. b) No se consideran como una sola frecuencia distintas aeronaves destinadas a partir aproximadamente a la vez. c) Las aeronaves se explotan con horarios que ofrezcan enlaces razonables en los puntos de cambio. d) La capacidad ofrecida, de acuerdo con el artículo 9.º; y e) Nunca obliga esto a la línea a que sus aeronaves vuelen sin llenar parte de su capacidad. (Se trata de evitar que una línea internacional tenga que recorrer parte del trayecto con aparatos vacíos o semivacíos. Para evitarlo, según el Acuerdo, los Estados deben conceder parte de su tráfico nacional a las líneas de paso, anulando así una situación molesta para el público, que quisiera embarcar, y para las Compañías, que quieren y no pueden embarcarlo. Así será satisfecho ese "derecho natural" de los Estados a explotar los servicios aéreos a cualquier parte del mundo. Pero a esto puede observarse que si hay parte de un recorrido internacional en que la Compañía vaya con aparatos semivacíos, eso no es justificación para destruir el derecho, natural, desde luego, de cabotaje de los Estados intermedios.)

Capítulo IV. Tarifas. Art. 19. Cada Estado se obliga a que sean razonables.

Art. 20. No lo son si la Junta juzga que se apartan del nivel indicado por los costos del explotador comparable más económico, más un beneficio razonable.

Capítulo V. Métodos abusivos. Art. 23. No subvenciones de los Estados con fines abusivos.

Capítulo VI. Otros arreglos.

Capítulo VII. Junta de Transporte Aéreo Civil. Interpreta y administra los principios y ordena la acción correctiva de los Estados que los violen (por ejemplo, la Junta no fija tarifas; pero conoce de las abusivas si hay quejas de algún Estado, y las corrige), conociendo en virtud de las solicitudes de los Estados, no de las Compañías, para que así, naturalmente, sólo se eleven a ella las cuestiones de verdadera trascendencia. Las decisiones de la Junta obligan, pero cabe apelación ante el Consejo.

pueblo se convence de su deber de colaborar (siempre que esté cierto de que se les haga una elemental justicia) para la internacionalización de la Aviación civil. Que una política exclusivamente rencorosa deje de imponer las líneas; que los poderes judiciales de la organización se amplíen en lo posible; que, incluso, se llegue a un cierto control internacional de la Aviación civil de los Estados; que, en suma, la Aviación sea más bien un servicio público que un instrumento de rivalidad nacional, no constituirá uno de los peores medios de trabajar por la paz mundial.

Ahora bien, el Acuerdo supone, sin duda, como observó la Delegación Española, "confianza colectiva y concesiones de soberanía". Bien: ¿por qué no otorgarlas? El delegado mejicano, tras referirse a sus temores, en Chicago, ante los intentos de "crear un superestado, con poderes omnímodos de arebatar a nuestros Gobiernos los atributos primordiales de nuestra soberanía", se preguntaba en Montreal, en vista de que, a lo largo de los intensos debates, ninguna gran Potencia pretendió imponerse: "¿Por qué no habíamos de sacrificar este atributo de soberanía, si todas las naciones por igual concurrían en el mismo sacrificio, y si, además, el organismo que quedaba investido con las facultades para administrar esas delegaciones de soberanía se iba a integrar con una mayoría de representantes de las naciones pequeñas?" Pero, ¿es que se trata de verdaderas concesiones? No se olvide que, como observó el doctor Copes Van Hasselt, holandés y presidente del Comité de Transportes Aéreos, en la segunda reunión plenaria de la Asamblea, "frecuentemente se fundan muchos en un concepto de soberanía que evita que las naciones renuncien a cualquier poder que esté relacionado en alguna forma con esa soberanía", desconociendo que "el efectuar ciertos ajustes en las relaciones que uno tiene con otras naciones no constituye una mutación en la propia soberanía, sino que, al contrario, es un ejercicio de los más altos atributos de la misma" (17). Será menester examinar, por eso, si queremos adquirir un concepto claro sobre el alcance de lo realizado hasta ahora en PICAQ y de lo que verosímilmente va a realizarse algún día, estudiar qué cosa sea, en verdad, la soberanía, para deducir de ahí el carácter de esas llamadas "concesiones", que constituyen el fundamento, tanto de los poderes de la Organización Internacional de Aviación Civil, como de la Libertad Internacional de Comercio.

(16) "La Aviación en la paz". REVISTA DE AERONAUTICA, núms. 60 y 61.

(17) Notas de las Asambleas.