



Convenios tipo para el establecimiento de líneas aéreas internacionales

Por el Comandante Auditor ERNESTO MACHIN SANCHEZ

En un reciente artículo de Joc. D. Walsstrom, funcionario del Departamento de Estado norteamericano, que constituye una detallada exposición de la política de líneas aéreas seguida por los Estados Unidos, se alude a dos tipos de Convenio que han servido de modelo para los concertados por dicho país desde la terminación de la guerra mundial hasta nuestros días. El primero de ellos es el llamado tipo uniforme de Chicago; el segundo, el Acuerdo anglonorteamericano de las Bermudas de 11 de febrero de 1946.

Hemos creído, pues, interesante llamar la atención acerca de estos dos Convenios tipo, no sólo porque a ellos se ajusta la negociación de acuerdos bilaterales en que interviene la mayor potencia mundial aeronáutica, sino porque están llamados, salvo las modificaciones que la realidad imponga, a inspirar la política de líneas aéreas del futuro, y sus principios habrán de reflejarse indudablemente en el verdadero Convenio tipo que surgirá cuando sea un hecho el llamado Convenio multilateral sobre derechos comerciales actualmente en preparación.

El tipo uniforme de Chicago.

El tipo uniforme de Chicago surgió de la Conferencia que en dicha ciudad tuvo lugar a finales del año 1944, y que constitu-

ye la fuente de todo el ordenamiento de la Aviación comercial de la postguerra.

La VII recomendación de las contenidas en el acta final de dicha Conferencia declaraba en su preámbulo, entre otras cosas:

“Que las posibilidades del transporte aéreo son tan prometedoras y al mismo tiempo tan difíciles de prever, que es conveniente fomentar en este campo un desarrollo rápido durante un período de transición, a fin de obtener experiencia para poner en vigor más tarde acuerdos de índole más duradera.”

“Que todos los Estados poseen soberanía absoluta y exclusiva sobre el espacio aéreo correspondiente a su territorio”, y “que es aconsejable alcanzar el mayor grado de uniformidad posible en los Convenios relativos a servicios aéreos que celebren los Estados”.

Como se observa, pues, la Conferencia, dando como fracasado el intento de obtener una renuncia anticipada por parte de los Estados de aquella parte de soberanía que hubiera sido necesaria para la obtención de una libertad amplia de tráfico aéreo comercial, trata por lo menos de obtener una uniformidad de concesiones recíprocas que permitiesen obtener indirectamente aquella libertad.

En su consecuencia, la aludida recomendación, ya que no la deseada libertad, trató por lo menos de conseguir la igualdad al sentar como principios básicos de toda negociación bilateral los siguientes:

“Que cada Estado se comprometa a abstenerse de incluir en los Convenios disposiciones específicas que concedan a cualquier otro Estado o línea aérea derechos exclusivos respecto al tránsito, las escalas con fines no comerciales y la entrada comercial, y de concertar Convenio alguno que excluya las líneas aéreas de cualquier Estado, o discrimine entre ellos...”, y que “las cláusulas que se expresan en el proyecto de tipo uniforme de Convenio que a continuación se inserta se consideran como cláusulas uniformes para ser incluidas en los Convenios que se mencionan en el párrafo anterior..., entendiéndose, además, que ninguna de las disposiciones aquí contenidas impedirá que un Estado celebre Convenios con líneas aéreas de otros Estados siempre que dichos Convenios contengan las cláusulas uniformes arriba indicadas hasta el punto en que sean aplicables”.

La estructura de este Convenio tipo de Chicago se halla integrada por una serie de cláusulas fundamentales, que constituyen lo que pudiéramos llamar el cuerpo del mismo, y que debe permanecer invariable en lo fundamental, y un anexo, que está llamado a recoger la descripción de las rutas y escalas que se concedan en cada caso, así como los derechos de aterrizaje, con fines comerciales o no, que se otorguen, y que, por tanto, será distinto, según sean los países que conciertan el Convenio. Puede decirse, pues, que el anexo supera en importancia al cuerpo del Convenio, ya que en aquél se especifican cuáles de las clásicas “cinco libertades” se conceden, y es, por tanto, el punto alrededor del cual giran principalmente las negociaciones entre los dos países interesados.

Si el apéndice IV del acta final de Chicago, que contiene el “Convenio sobre el transporte aéreo internacional”, hubiese obtenido la aceptación que no tuvo (Norteamérica, su principal defensora, lo ha denunciado recientemente), la negociación de los anexos en cualquier Convenio bilateral se hubiera limitado a la determinación de las rutas a

establecer en cada caso. No siendo así, su gestión ha de ser por fuerza laboriosa, porque se ponen en juego los mismos intereses que impidieron la unánime aprobación del Convenio antes citado.

Las cláusulas fundamentales del Convenio tipo de Chicago determinan que, una vez concertado el Acuerdo, cada una de las partes designará las Compañías que hayan de cubrir las rutas aprobadas, si bien la otra parte contratante se reserva el derecho de rechazar la designación si estima que la Compañía o Compañías no reúnen las condiciones de competencia necesarias para llevar a cabo el servicio o los servicios acordados, o que su capital o dirección no esté sustancialmente en manos de nacionales pertenecientes a la parte contratante que hizo la referida designación, pudiendo igualmente suspender el tráfico en caso de infracción de sus leyes relativas a la navegación aérea por parte de una Empresa perteneciente al otro país firmante del Convenio.

Establece asimismo una igualdad absoluta en cuanto a derechos de aeropuerto, exención de derechos aduaneros para los lubricantes, combustibles, repuestos, etc., que se lleven a bordo; aceptación de certificados de navegabilidad y licencias del personal, así como la recíproca sumisión a las leyes que en cada uno de los dos países firmantes regulan la entrada y salida de aeronaves, inmigración, sanidad, aduanas, etc.

Puede afirmarse que, en general, los Convenios bilaterales que vienen concertándose desde la citada Conferencia de Chicago reproducen fielmente las cláusulas últimamente citadas de su tipo uniforme. Parecía, pues, lógico que tal sumisión produciría necesariamente una identidad de Convenios bilaterales, con lo que se habría conseguido la deseada uniformidad.

No ha sucedido así, sin embargo, y cada nuevo Convenio ha demostrado y sigue demostrando una oposición irreductible entre los puntos de vista de los distintos países, sobre todo en orden a la tan cacareada “quinta libertad”, que, como todo el mundo sabe, representa pura y simplemente el derecho de transportar viajeros o mercancías a un país extranjero desde un tercer país distinto de aquel al que pertenece el

transportista, y viceversa; es decir, la posibilidad de que una Empresa de líneas aéreas realice el tráfico entre dos países, ninguno de los cuales es el suyo.

Veamos, pues, cuáles son los puntos de vista fundamentales de los defensores y detractores de esta concepción del transporte; a simple vista parece tan lógica e inofensiva, sobre todo por estar admitida corrientemente con respecto a las líneas de navegación marítima.

Si se permite que las Empresas de cualquier país pueden realizar el transporte de personas o mercancías por vía aérea entre dos naciones extranjeras—alegan los detractores de este sistema—, se provocará una lucha comercial que puede originar una serie de perjuicios de tráfico aéreo de los dos países directamente interesados; lucha en que los vencedores serán los mejor dotados económicamente, existiendo el peligro de que se llegue hasta un verdadero "dumping" del tráfico aéreo con tarifas económicamente ruinosas o mediante subvenciones estatales u otros procedimientos encaminados únicamente a adquirir la hegemonía del transporte aéreo internacional.

Por otra parte—añaden—, las líneas que ligan directamente dos países, sólo a éstos interesan en primer término, y constituyen una especie de cabotaje aéreo internacional, cuya explotación corresponde antes que a nadie a las Empresas de los dos países entre los cuales se realiza el transporte, que no tolerarán fácilmente intromisiones de un tercero.

Los adversarios de esta tesis, que son en general los países mejor dotados de material aeronáutico, arguyen que no se puede limitar la libertad de transporte alegando intereses locales o nacionalismos más o menos egoístas, y que no puede admitirse que una línea de largo recorrido vuele con sus aparatos vacíos o con varios en determinadas etapas de su recorrido, sólo porque no se le permitió reponer el tráfico desembarcado en algún punto de la ruta o porque inicialmente el aparato salió con plazas vacías que ya no podrían ser ocupadas durante el recorrido.

Ya en la misma Conferencia de Chicago surgieron estas disparidades de criterio. "Los Estados Unidos—afirma Joc. Wals-

trom—y ciertos países, favorecían una visión relativamente liberal del problema, sin restricciones arbitrarias o fórmulas predefinidas sobre la capacidad de aviones, número de frecuencias, transporte de "quinta libertad" y fijación de tarifas. No obstante, otro grupo de países capitaneados por Inglaterra, no estaban preparados para ir tan lejos, y deseaban que éstos, juntos, se regulasen hasta el extremo de que, en opinión de los Estados Unidos y otros países, se impediría el pleno desarrollo del transporte aéreo."

Estas divergencias han producido la Conferencia Angloamericana de las Bermudas, en la que, con fecha 11 de febrero del año pasado, tuvo lugar la firma del Convenio del mismo nombre, que, aunque de carácter bilateral, tiene una importancia mundial, no sólo porque representa la resolución del antagonismo existente entre estos dos grandes países en materia de líneas aéreas, sino porque al ser introducidas sus cláusulas en numerosos acuerdos posteriores celebrados por ambos países firmantes del Convenio con otros, ha venido a constituir el segundo Convenio tipo, que influirá a su vez en el futuro Convenio multilateral sobre derechos comerciales de que antes se hizo mención.

Por lo que a España respecta, el Convenio de 2 de diciembre de 1944, celebrado con los Estados Unidos, coincidió en cuanto a su fecha con los últimos días de la Conferencia de Chicago, y aunque el tipo uniforme no estaba suscrito oficialmente en aquellos días por no haberse redactado aún el acta final de la Conferencia, se ajusta fielmente a este modelo y es de una gran amplitud en cuanto a la concesión de libertades de tráfico.

El Acuerdo de las Bermudas.

Este Acuerdo consta de catorce artículos, que reproducen, salvo ligeras modificaciones, las cláusulas del tipo uniforme de Chicago, más un anexo, que constituye la verdadera novedad de dicho Convenio, y que está dividido en cinco secciones, destinadas, respectivamente, a conceder el uso de aeropuertos y servicios auxiliares de la navegación a las aeronaves de las Empresas autorizadas, aprobación de tarifas, descripción de las rutas, procedimiento para introducir

modificaciones en tal Convenio y sustitución de aeronaves por otras de menor capacidad a lo largo de la ruta ("change of gauge").

En el acta final de la Conferencia se incluyen una serie de principios que complementan el Acuerdo y constituyen una declaración conjunta de la mayor importancia en orden a la política de líneas aéreas seguida por ambos países.

Se declara, en primer lugar, que el propósito de ambos países consiste en llegar a una distribución tan amplia como sea posible de los beneficios del tráfico aéreo en bien de la Humanidad, y reafirman su total adhesión a los objetivos perseguidos por la Conferencia de Chicago, conviniendo además en que las facilidades del tráfico han de estar en inmediata relación con las necesidades del público, y que se concederá igual oportunidad a las Empresas de ambos países para la explotación de las líneas.

Pero quizá la declaración más importante del acta final, por representar uno de los puntos concretos de transacción, es la que transcribimos seguidamente:

"Se conviene entre ambos Gobiernos que las líneas servidas por un transportista aéreo autorizado a tenor del Convenio y su anexo han de tener como principal objetivo el mantener una capacidad de transporte adecuada a las demandas de tráfico entre el país al que el transportista pertenece y el último país al que el tráfico va destinado. El derecho de embarcar y desembarcar en tales líneas internacionales, tráfico destinado a o procedente de terceros países situados a lo largo de las rutas especificadas en el anexo, ha de ser ejercido de acuerdo con los principios de ordenado desenvolvimiento suscritos por ambos países y con sujeción al principio de que la capacidad de transporte ha de estar subordinada:

- a) A la demanda de tráfico entre el país de origen y los países destinatarios.
- b) A exigencias de las líneas aéreas de paso.
- c) A la demanda de tráfico de la zona a través de la cual pasa la línea, respetando los servicios locales y regionales."

Aun cuando este principio carece de la

claridad y exactitud propias de un precepto legal, representa, sin embargo, la expresión de un criterio de transacción y el reconocimiento explícito de que la libertad del transporte aéreo no puede, por lo menos por ahora, ser tan amplia que menoscabe legítimos derechos e intereses de carácter local.

Dentro del anexo, y prescindiendo de la descripción de las rutas, que tiene una gran amplitud, señalando en territorio americano puntos de dispersión de las líneas inglesas para dicho Continente, y recíprocamente, en territorio inglés, para distintos puntos de Europa y Oriente, quizá la parte más destacada la constituye su Sección II, con una minuciosa regulación de tarifas para las Empresas de ambas partes contratantes.

En esta Sección se dispone que el establecimiento de tales tarifas estará sometido a la aprobación de ambas partes contratantes, teniendo en cuenta los acuerdos de la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (I. A. T. A.), y atendiendo a los gastos de explotación, beneficios razonables, y sobre todo a evitar tarifas injustas y antieconómicas. Cuando no pueda llegarse a un acuerdo en esta materia, se previene asimismo que la cuestión será sometida a la Organización Provisional de la Aviación Civil Internacional.

El Acuerdo de las Bermudas ha venido, pues, a constituir un nuevo tipo de Convenio, que ha sido ya aplicado en las concertadas por los Estados Unidos con Bélgica, Brasil, China y Francia, sin más variación que incorporar al Acuerdo los principios que figuran en el acta final de la Conferencia, e incluir en algunos casos una regulación de tarifas para el tráfico de "quinta libertad".

En el mes de septiembre pasado, y con motivo de la visita que hicieron varios funcionarios de la Aviación norteamericana a la Exposición de Construcciones Aeronáuticas Inglesas, hubo un intercambio oficioso de puntos de vista entre miembros del Ministerio de la Aviación Civil Inglesa y el Foreign Office con los funcionarios norteamericanos, que ha producido una declaración conjunta sobre política aérea en el sentido de estimar que los principios sen-

tados en la Conferencia de las Bermudas constituyen una base firme para el desarrollo ordenado y la expansión del transporte aéreo internacional, y que ofrecen igualmente una base suficiente para un acuerdo multilateral internacional del tipo que actualmente se halla en elaboración en la O. P. A. C. I.

El Convenio multilateral sobre derechos comerciales en el transporte aéreo.

En el mes de mayo del pasado año fué presentado a la Asamblea de la O. P. A. C. I., en Montreal, un proyecto de acuerdo multilateral sobre derechos comerciales en el transporte aéreo, que trata de sustituir a los Convenios bilaterales que actualmente vienen concertándose para el establecimiento de líneas aéreas.

Sus cláusulas incluyen las del tipo uniforme de Chicago, y asimismo gran parte de las que figuran en el Acuerdo de las Bermudas. Su finalidad es llegar a un acuerdo sobre cuestiones relativas al transporte que no pudieron ser resueltas durante la Conferencia de Chicago, y singularmente la recíproca concesión de las tan repetidas "cinco libertades".

La principal dificultad, es decir, la originada por la competencia que las líneas de largo recorrido pueden suponer para las líneas de vecindad a su paso por los trayectos que estas últimas cubren, trata de resolverlas el citado Acuerdo mediante el establecimiento de tarifas de protección a favor de los explotadores de estas últimas mediante restricciones en el pasaje y carga de las primeras, y finalmente autorizando el cambio en ruta de aparatos grandes por otros de menor capacidad, con el fin de evitar los perjuicios que podrían derivarse para las líneas de largo recorrido que hubiesen de volar en parte de su ruta con los aviones semivaciados.

Por tratarse de un Acuerdo que ha de constituir el Convenio tipo por excelencia, es interesante destacarlo, si bien con la reserva de que resulta prematuro emitir juicio sobre él hasta que obtenga una aprobación definitiva, que es de esperar se produzca en la próxima Asamblea de la Organización de la Aviación Civil.

La tesis argentina.

Ultimamente ha surgido un nuevo punto de vista patrocinado por el Gobierno argentino, que ya se ha incorporado a algunos Convenios celebrados por este país, y que puede dar lugar a un nuevo tipo de Acuerdo bilateral, e incluso repercutir en el futuro Convenio multilateral.

Dicha doctrina ha sido expuesta por el ilustre Profesor don Enrique A. Ferreira, Director del Instituto de Comunicaciones y Transportes de la Universidad Nacional de Córdoba, en una disertación pronunciada el 30 de noviembre pasado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

"Nuestra fórmula—afirma el distinguido Profesor, citando frases del discurso del excelentísimo señor Secretario de Aeronáutica argentino, Brigadier Mayor don Bartolomé de la Colina—no es invocar la libertad, sino la justicia en las relaciones internacionales... Si la igualdad consistiera en la igual oportunidad, la Justicia (Poder Judicial) no tendría para qué existir, ya que el derecho radicaría en la oportunidad del más fuerte. En cambio, la Justicia existe para restablecer la igualdad frente a los abusos de la libertad."

"Nuestra política—sigue citando—está igualmente de acuerdo con los principios del acta final de la Conferencia de las Bermudas en cuanto pretendemos la distribución de los beneficios del tráfico, el estímulo de la Aviación, no internacional por su extensión, sino de todas las naciones por su participación, el respeto por los intereses de terceros y orden en el tráfico. Lo contrario sería obrar en beneficio de naciones determinadas y prescindir de los intereses y derechos de otros países, lo cual es esencialmente contrario a Chicago y a la Carta de las Naciones Unidas, que son Convenciones multilaterales inscritas en un intento de organizar mejor la vida internacional."

De estos principios se deriva toda una doctrina de política aérea, cuyos puntos fundamentales expone magistralmente el doctor Ferreira, y que puede resumirse en estos términos:

"El tráfico que se origina en cada Estado, sólo a él pertenece, y si lo cede a otro país, debe obtener en compensación una parte del tráfico de este último equivalenten-

te a la que él otorga. La mejor compensación estriba en distribuir por mitad el tráfico originado entre los dos países, salvo que por incapacidad temporal de alguno de ellos para realizarlo, haya de ceder temporalmente a las Empresas del otro toda o parte de su mitad. Que no puede, por tanto, concederse la "quinta libertad" de un país a otro, por ser ésta una concesión que afecta a terceros países, con los cuales habría que contar para otorgarla, y, por último, que las líneas de larga distancia no deben perjudicar el tráfico aéreo de vecindad entre países limítrofes, tráfico que puede considerarse como un "cabotaje internacional".

Es decir, que con arreglo a este criterio, los pasajeros y mercancías que salgan de la Argentina para Norteamérica, por ejemplo, constituyen un tráfico argentino, mientras que los que van de los Estados Unidos a la Argentina, constituyen tráfico estadounidense. A tenor de la tesis argentina, en el caso de un Convenio bilateral entre ambos países, el primero cedería al segundo un cincuenta por ciento de sus pasajeros y carga, a cambio de obtener idéntica concesión. Tal distribución se hace no repartiendo el pasaje y carga, sino los ingresos brutos que se obtengan por las Empresas que cubran las rutas entre los dos países.

No pretendemos aquí hacer una crítica de este sistema, sino señalarlo únicamente por la influencia que puede tener en futuras negociaciones en el sentido de llegar a la creación de un nuevo tipo de Convenio bilateral con modalidad distinta de las hasta aquí enunciadas.

La política internacional aérea en la actualidad.

Al señalar los diversos tipos de Convenios que hasta el presente han alcanzado una mayor depresión, hemos esbozado una serie de criterios en orden a la forma en que el tráfico aéreo mundial ha de desenvolverse, que demuestran bien a las claras la lucha comercial que, más o menos encu-

bierta por declaraciones y acuerdos amistosos, existe en la actualidad.

Norteamérica, de una parte, trata lógicamente de conseguir el mayor campo de acción posible para sus líneas aéreas, valiéndose de la circunstancia favorable en que le coloca su cualidad de primera potencia aeronáutica. Inglaterra, por otro lado, aunque en peores condiciones económicas, y, por tanto, de material adecuado, no puede resignarse a que su excelente Aviación sufra los efectos de la fuerte competencia norteamericana, y de ahí su postura frente a este país, que ya se reveló durante la Conferencia de Chicago y que aún perdura en cierto modo, a pesar de la reconciliación de las Bermudas.

Por último, es de señalar la nueva situación creada por Hispanoamérica, y principalmente por la Argentina, que, consciente de su papel preponderante en la economía mundial, ha expuesto una política aérea propia, que cuenta con la adhesión de muchos países americanos y que va a dificultar extraordinariamente a las potencias antes mencionadas la expansión aeronáutica en esa zona del mundo tan codiciada en dicho aspecto.

Como fenómenos más destacados de esta nueva política, hemos de señalar la posible constitución de un Acuerdo argentino-chileno-brasileño, que integraría un bloque de extraordinaria importancia, con el que habría de contarse para futuros proyectos en orden al transporte aéreo internacional, y se habla incluso de aceptación de los puntos de vista argentinos por parte de Inglaterra, lo que significaría indudablemente una desviación de las bases acordadas en las Bermudas, que lógicamente no ha de ser bien recibida por Norteamérica.

Es de esperar, sin embargo, que estas voces iniciales no sean sino el prelude de un encaje definitivo de criterios que cristalice al final en un acuerdo de tipo mundial, del que, suprimidos todos los choques de intereses, pueda obtenerse la más beneficiosa ordenación del transporte aéreo en aras del progreso colectivo.