

## EL PORVENIR DEL TRAFICO AEREO .º

{COMENTARIOS A LA CONFERENCIA DE CHICAGO.} /

La Conferencia Internacional de Aviación Civil, que bajo los auspicios e iniciativa del Gobierno de los Estados Unidos se celebra en Chicago, constituye sin duda alguna el acontecimiento más trascendental en materia política e internacional ocurrido en estos últimos años, tanto por la índole de los asuntos a tratar como por representar el primer cambio de impresiones que en plena guerra tiene lugar entre las naciones, para tratar de decidir sobre determinados aspectos de la colaboración futura universal.

Como ha afirmado recientemente lord Swinton, Ministro británico de Aviación civil y presidente de la Delegación inglesa, "todo el futuro de la seguridad está ligado con el aire". Sin embargo, es preciso no conceder demasiada importancia a estas declaraciones si se piensa que la política británica en esta materia es precisamente la de conseguir un control internacional sobre la navegación aérea y sobre las futuras rutas mundiales. Prueba evidente de lo que afirmamos se obtiene al continuar la lectura del anterior párrafo, atribuido a Mr. Swinton, que añade: "Todos comprendemos que sin seguridad no puede haber libertad y que la seguridad debe descansar en la unidad de acción y colaboración"; con lo que deja totalmente al descubierto el punto de vista inglés, de oposición al sistema de la libertad del espacio aéreo, sobre el que más tarde insistiremos de nuevo.

La Conferencia de Chicago tiene, en efecto, una gran importancia no sólo en el aspecto puramente aeronáutico, sino en el político e internacional, ya que de su resultado depende nada menos que la crisis del principio de la soberanía sobre el espacio aéreo, admitido como tradicional y mermado pocas veces en la historia de los pueblos por Acuerdos internacionales. ¿Imperará de nuevo el viejo sistema de la soberanía aérea, como atributo esencial del Estado, o, por el contrario, se derogarán las antiguas normas en interés del tráfico y de la navegación aérea?

Vamos a tratar de exponer de una manera sistemática los elementos de juicio necesarios para poder darse cuenta tanto de la magnitud e importancia de las conclusiones que han de ser adoptadas como de los intereses y conveniencias políticas e internacionales que están en juego.

Recordemos que el problema de la soberanía o libertad del espacio aéreo ha sido, desde la existencia de la aviación como medio de transporte, el escollo fundamental en el que muchas veces se han estrellado los buenos deseos de las naciones para concluir convenio alguno en materia aérea, y buena prueba de ello es el fracaso de la Conferencia Internacional de Navegación Aérea celebrada en París en 1910, a consecuencia de los irreconciliables criterios sustentados respecto a la soberanía sobre el espacio aéreo, a pesar de que se trató de eludir precisamente esta cuestión. Vienen después algunos Congresos y Conferencias, en los que se hacen diferentes declaraciones más o menos tendentes a los principios de soberanía o libertad, pero sin un criterio predeterminado o unánime: Congreso Internacional de Aeronáutica, International Law Association, etc., y llegamos, por fin, a la Convención Internacional de la Navegación Aérea.

Aprovechando la estancia en Europa de los delegados de los diferentes países que acudieron con motivo de la Conferencia de la Paz, y el espíritu de colaboración que en aquellos momentos imperaba, tiene lugar, en octubre de 1919 y en París, una reunión internacional, de la que sale bien pronto un Convenio para la navegación aérea, en el que son abordados y resueltos los principales problemas del Derecho aeronáutico, constituyendo el documento internacional más importante otorgado en materia jurídico aérea.

Estaban muy recientes los horrores de la guerra aérea, con sus terribles bombardeos de poblaciones civiles y de no combatientes, y no se conocía además otro aspecto de la Aviación que el puramente bélico, para que se pensara en conceder la libertad del espacio aéreo sobre las naciones. Por otra parte, ya los países neutrales, como Holanda, Dinamarca, Suecia, Noruega y Grecia, habían declarado en distintas ocasiones la intangibilidad de sus respectivos espacios aéreos. Por eso los estadistas de París se limitaron a recoger e incorporar al Convenio elaborado la doctrina imperante y el sentir de los pueblos, esta-

bleciendo el principio mantenido hasta hoy día de que "cada Potencia tiene la soberanía plena y exclusiva sobre el espacio aéreo de encima de su territorio y de sus aguas territoriales". Comprendiendo, no obstante, que tal exclusividad podría llegar a perjudicar o impedir el libre desenvolvimiento de la aeronáutica, en la que se confiaba ya como instrumento de paz y relación social entre los pueblos, se reservaba a los Estados la "libertad de pasaje inofensivo en tiempo de paz".

Los Estados Unidos de América, fieles por entonces a la política de aislamiento de los asuntos de Europa, preconizada por Monroe y seguida por Wilson, convocan una nueva Conferencia de carácter panamericano que, celebrada en La Habana en el año 1928, adopta, en general, los mismos principios que la de París, pero dándole un marcado carácter continental. Y sin otro acuerdo importante en esta materia, excepción hecha de la Convención Iberoamericana de Navegación Aérea, celebrada en Madrid en 1926, cuyo fin y resultado fueron más bien de carácter político y de solidaridad entre los países de habla hispana y portuguesa, llegamos a la actual situación.

Es preciso, para poder hacerse cargo de los términos en los que hoy día está planteado el problema, exponer tanto la extensión e importancia de las líneas aéreas y Convenios de navegación civil del Imperio británico y Estados Unidos, principales Potencias aeronáuticas con gran diferencia sobre todas las demás, como el régimen a que están sometidas en aquellos países las Compañías y Empresas de navegación aérea.

Respecto al primer punto, señalemos que al empezar la actual guerra las aeronaves de transporte norteamericanas cubrían 117.000 kilómetros de líneas aéreas por 140.000 kilómetros de Inglaterra, existiendo a favor de la "Pan American Lines", de Estados Unidos, 38 Convenios, por los que se le autoriza a volar sobre otros tantos países, por 31 a favor de las aeronaves inglesas.

Diferente es el sistema de relaciones entre el Estado y las Empresas aeronáuticas en los dos grandes países antes citados. En Inglaterra es seguido tradicionalmente el régimen de control e intervención de determinados Organismos estatales en el funcionamiento de aquellas Compañías aéreas por medio de inspectores designados por el Ministerio del Aire (hay que tener

en cuenta que bien recientemente ha sido creado el nuevo Ministerio de Aviación civil, que controlará en lo sucesivo estas actividades). A cambio de esto, las Empresas dedicadas al establecimiento de líneas aéreas reciben una subvención. En 1924 se fusionen las diferentes Compañías aéreas, formando la "Imperial Airways" de cuyas acciones corresponde al Estado el 25 por 100. En 1940 esta Compañía y la "British Airways" se unen, pasando a depender del Air Transport Comand y formando la "British Overseas Airways", que monopoliza la red de comunicaciones aéreas exteriores.

Totalmente diferente es el sistema norteamericano. Impera en este país el principio de la libertad absoluta del tráfico aéreo, que se realiza mediante la competencia de numerosas Empresas, las que no reciben subvención alguna por parte del Estado, a excepción de la "Pan American Airways" en atención a cubrir las líneas de la América del Sur y Central, dado el interés político y estratégico que esto representa. Solamente en el caso que el servicio aéreo establecido interese al Estado para el transporte del correo, se llega a un acuerdo con la Compañía correspondiente, mediante el abono de una cantidad en concepto de indemnización.

Prosiguiendo en el desarrollo de la actual situación, recordemos que, una vez iniciada la guerra y aun antes de la intervención de los Estados Unidos, se comienza en este país la construcción en gran escala de aparatos de transporte, que, cedidos primeramente a la Gran Bretaña y utilizados más tarde en las necesidades bélicas del Estado constructor, incrementan de tal modo la Aviación, que llega a producirse un estado de saturación, al que se ha procurado recientemente poner remedio con el restablecimiento de la jornada normal en la industria aérea. Se puede afirmar que en la actualidad los Estados Unidos llevan a su más inmediato seguidor, Inglaterra, una delantera de varios años aeronáuticos, con la ventaja que supone además, el contar con una gran flota de aeronaves especialmente construídas y equipadas para el transporte de viajeros y mercancías, mientras que los aparatos ingleses habrían de sufrir en su mayor parte diversas transformaciones para su adaptación a dichos menesteres.

Planteado en plena guerra el problema de la futura regulación jurídica de la navegación y del transporte aéreo, se inician algunos puntos de contacto o tanteos para tratar de buscar una solución a los intereses que empiezan ya a dibujarse como contradictorios, entre las dos anteriores grandes Potencias. Así, se celebra una entrevista entre delegados ingleses y norteamericanos, presididos, respectivamente, por lord Beaverbrook y mister Adolf Berle, y, pese a la nota oficial dada, en la que se decía *haber llegado a un acuerdo suficiente que permite esperar disposiciones definitivas en una próxima Conferencia internacional*, se advierte inmediatamente el fracaso, por las declaraciones hechas posteriormente a la Prensa por los respectivos delegados, atribuyendo a los países que representaban el papel de víctimas en las concesiones realizadas.

Ensayo de más importancia es la Conferencia celebrada en mayo de este año en Londres, a la que asistieron representantes de Gran Bretaña, U. R. S. S., Estados Unidos, Bélgica, Suiza, Francia, China, Grecia, Noruega, Checoslovaquia, Polonia, Yugoslavia, Dinamarca y Suecia, y en la que, al parecer, sólo se consiguió la constitución de un Comité internacional para la posible transferencia a las Compañías aéreas civiles de las aeronaves de transporte utilizadas por los beligerantes.

Y llegamos así al momento presente, en el que, por ser ya absolutamente preciso la realización del futuro estatuto jurídico del aire, para evitar el estado caótico que podría producirse en las comunicaciones aéreas al acabarse la guerra, se convoca por el Gobierno de los Estados Unidos de América la Conferencia Internacional de Aviación Civil, a la que son invitados 54 países, concurriendo al parecer todos ellos a excepción de Rusia, que alega una supuesta incompatibilidad con determinados Estados con los que no mantiene relaciones diplomáticas, aunque más bien parece obedecer dicha ausencia al hecho de no interesarle el futuro de la soberanía aérea o el establecimiento de rutas mundiales ajenas a sus propias comunicaciones interiores. El programa de los trabajos sometidos al estudio del Congreso es el siguiente: acuerdo para el período transitorio después de terminada la guerra; acuerdo sobre planos y extremos técnicos; es.

tudio previo de una Convención internacional de aeronáutica y creación de un Organismo adecuado, y posible establecimiento de un Consejo que vigile las rutas aéreas durante el período transitorio.

Según manifestaciones de los técnicos y personalidades interesadas en la Conferencia, los asuntos que prometen ser más discutidos y sobre los que han de presentar mayor batalla los países sustentadores de los respectivos criterios, son aquellos que se refieren a la creación de un organismo de carácter internacional y al posible reparto de rutas o líneas aéreas en el caso de que no fuera aceptado el principio de la libre concurrencia.

Podemos afirmar que todo el porvenir de la Aviación civil y mercante, todas las discusiones, puntos de vista y actitudes en su consecuencia, giran simplemente alrededor de estas soluciones: libertad absoluta de la navegación aérea y, por consiguiente, modificación del tradicional sistema de la soberanía sobre el espacio aéreo, preconizado por los Estados Unidos; o sometimiento del tráfico civil aeronáutico a un organismo superior de carácter internacional, que, al decir de Inglaterra, defensora de esta tesis, habría de respetar en toda su integridad el principio de la soberanía de los Estados en sentido vertical, estableciéndose por medio de los correspondientes Convenios de carácter particular los derechos de las Compañías aéreas sobre utilización de aeródromos y servicios.

Ambas posiciones pueden ser perfectamente explicadas y razonadas desde el punto de vista de las respectivas naciones que las sustentan.

Los Estados Unidos, superdotados, como anteriormente decíamos, de material de transporte aéreo, carecen, por el contrario de una buena red de bases e instalaciones donde establecer los imprescindibles y necesarios servicios para el sostenimiento de las líneas proyectadas (no hay que olvidar que las bases cedidas por la Gran Bretaña en virtud de la Ley de Préstamos y Arriendos deberán normalmente ser devueltas seis meses después de concluidas las hostilidades). En su consecuencia, el interés del citado país americano estriba en la implantación de la libertad absoluta de la navegación aérea y de competencia, con lo que sus aeronaves tendrían el derecho de paso, aterrizaje y

ciertos servicios en todos los países mundiales, modificándose, como antes decíamos, el principio de la soberanía vertical hasta hacerlo compatible con esta utilización del espacio aéreo.

El punto de vista inglés ha sido expuesto en el Libro Blanco publicado, en el que se aboga por la institución de un organismo internacional que al tiempo que regule todos los problemas jurídicos y técnicos que afectan al transporte aéreo, efectúe una equitativa distribución de las líneas aéreas entre todos los países representados, obteniéndose los derechos de libre vuelo, aterrizaje y servicios mediante Acuerdos bilaterales entre el Estado afectado y el que representa la Compañía de que se trate, convenios éstos que serían protegidos e inspirados por el citado organismo y por los distintos subcomités que habrían de crearse, según las necesidades. Como se ve, todos los esfuerzos ingleses van encaminados a desterrar la competencia entre las diferentes Compañías aeronáuticas, que en estos momentos, y por los motivos antes apuntados, sería insostenible para ellos.

¿Cuál ha de ser, frente a esta disparidad de criterios, la fórmula más adecuada para España? Naturalmente, que no es éste el momento ni el lugar adecuado para definirla. Representantes tiene nuestra patria en estos momentos en aquella Conferencia, que, indudablemente, sabrán recoger y exponer en tiempo oportuno lo más conveniente; pero séanos permitido afirmar, a título completamente particular, que tanto la tesis norteamericana como la inglesa, llevadas a sus límites y aplicadas en toda su integridad, no benefician ni satisfacen los justos anhelos y aspiraciones españolas. En efecto, aceptada la propuesta de la libre concurrencia, nada tendríamos por ahora que hacer en materia de transportes aéreos, incluso las líneas o rutas de comunicación netamente españolas por tradición o intereses se verían servidas por aeronaves y Empresas extranjeras. Someterse, por el contrario, a los dictados de un organismo internacional y conformarse simplemente con el reparto apriorístico que las Naciones privilegiadas efectúen en materia que, como la de las líneas aéreas, debe estar sujeta a determinados factores políticos, geográficos y económicos, es tanto como renunciar a nuestros legítimos derechos en ciertos aspectos, que indudablemente no habrían de ser reconocidos.

#### NOTAS

Esperemos por ello que, de una u otra forma, se respete en la Conferencia de Chicago el derecho de los Estados a servir con sus organizaciones y aeronaves las líneas de comunicación que constituyen el mínimo contacto que debe mantener con tierras y países tradicionalmente unidos, política o étnicamente.

LUIS TAPIA SALINAS.