

Origen y misiones

ANTONIO UBEDA GIL
Teniente Coronel de Aviación

INTRODUCCION

Para hacer frente al incremento del tráfico aéreo que se registrarla en Europa a partir de 1960 y a la problemática que plantearla su control, un reducido número de Directores de Control de Tráfico Aéreo de países europeos, se propuso la creación de una Organización Internacional, de carácter cívico-militar, a la que se le confiase la gestión y control del espacio y tráfico aéreo, civil y militar, de sus Estados Miembros. No pasó desapercibido a este grupo de "pioneros", la conveniencia de que la nueva Organización consiguiese el mayor grado de integración posible de ambos tráficos y de sus respectivos servicios, por lo que no dudaron en darle un carácter cívico-militar.

En 1958 se iniciaron los trabajos para constituir la nueva Organización, cuyo Convenio fundacional fue suscrito el 13 de diciembre de 1960 y ratificado el 1º de marzo de 1963, quedando con ello constituida la Organiza-

ción Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (EUROCONTROL), que fijó su sede en Bruselas e inició su singladura con 6 Estados Miembros: Alemania, Francia, R. Unido, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. En virtud de este Convenio, sus miembros deberían transferirle a la Organización importantes competencias y responsabilidades en materia de gestión y control de la navegación aérea, lo que hubiese hecho de ella una Autoridad Aeronáutica Unica, tipo F.A.A. americana, en materia de control de la navegación aérea para seis Estados Europeos.

Desgraciadamente, sus Estados miembros no cumplieron los términos del Convenio y la Organización

no tuvo nada fácil la primera fase de su difícil "singladura", pues por razones que se expondrán más adelante, la mayor parte de sus miembros nunca accedieron a transferir a ésta las importantes responsabilidades y competencias a que se habían comprometido. Esta anómala situación des-



En 1967 se inauguró el Centro de Experimentación y ensayos de Brétigny (París).



Instituto de la Navegación Aérea en Luxemburgo.

de un punto de vista jurídico, fruto de una falta de voluntad política, se debió a que la naturaleza de las responsabilidades y competencias que los Estados debían transferir a EUROCONTROL estaban estrechamente ligadas a la soberanía nacional; los intereses de la defensa; la política de seguridad, etc. etc. de sus miembros y no cupo la menor duda de que en la Europa Occidental de las décadas de los sesenta y setenta, no se había llegado a un grado de integración política que permitiese transferir este tipo de responsabilidades a ninguna de las instancias internacionales existentes; EUROCONTROL, NATO, CEE, etc. etc.

A finales de la década de los setenta, los Estados miembros de la Organización decidieron acabar con esta ficción jurídica y adaptar el texto del Convenio "EUROCONTROL" a las funciones y responsabilidades que realmente habían transferido a ésta. Para ello se procedió a la redacción de un Protocolo Modificativo del citado Convenio que fue suscrito en febrero de 1981 y entró en vigor el 1º de enero de 1986. En virtud de este Protocolo se le retiraron a EUROCONTROL las responsabilidades más importantes que nunca le habían dejado ejercer plenamente.

A finales de la década de los ochenta, se registró en Europa un importante incremento de tráfico aéreo cuyo control planteó ciertas dificultades, lo que aconsejó revisar de nuevo el contenido del Convenio, para tratar de potenciar la Organización. Esta potenciación

se ha llevado a cabo a través de un nuevo Protocolo Modificativo que fue suscrito en junio de 1997 y a finales de este año la "Comisión de Ministros" de la Organización adoptó un paquete de medidas para que parte de este nuevo Protocolo entrase en vigor a partir del 1º de enero de 1998, sin esperar a su ratificación por los diferentes parlamentos nacionales.

En este artículo se pasará revista a la compleja evolución que ha registrado EUROCONTROL en sus 35 años de existencia, a través de los distintos marcos jurídicos que han regulado sus actividades. Cabe señalar que en este transcurso de tiempo la Organización ha pasado de 6 Estados Miembros en 1963 a 27 Estados en 1998.

LA PRIMERA FASE DE EUROCONTROL AÑOS 1960-1986

Orígenes

Tras la segunda Guerra Mundial y hacia finales de la década de los años 50, la Europa Occidental inició su recuperación económica, que fue acompañada de un importante desarrollo del transporte aéreo, haciendo su aparición los primeros aviones turbopropulsores "Viscount" seguidos de los reactores "Caravell", Boeing 707, etc. que podían alcanzar velocidades muy superiores a la de los tradicionales aviones de hélice y volar a mayor altura. Esta mayor velocidad de los nuevos aviones, hizo que la extensión de

los diferentes espacios aéreos europeos - medidos en tiempos de sobrevuelos - fuesen disminuyendo paulatinamente conforme aumentaba aquella. Este hecho incontestable podría hacer, con el incremento del número de aviones, que en el futuro se registrasen dificultades en materia de control de tráfico aéreo, ya que debido a la fragmentación territorial de la Europa Occidental, la extensión de sus Estados y respectivos espacios aéreos eran, por lo general, de reducidas dimensiones, lo que no dejaría de plantear problemas en materia de coordinación entre los Centros de Control existentes; transferencia de control de un sector a otro, etc. etc.

Fue durante la preparación de la Conferencia Europa - Mediterráneo de la OACI de 1958 cuando tomó cuerpo la idea de la creación de EUROCONTROL, sobre la que se pusieron a trabajar los Sres. Glunz y Hentschel de la antigua R.F. de Alemania, el Sr. Notet de Bélgica y muy especialmente el General Bulin de Francia, que posteriormente, una vez creada la Organización, fue su primer Director General durante 18 años. En paralelo con el Grupo anterior que era de naturaleza más bien política, operativa, etc., se constituyó un Grupo jurídico encargado de redactar en términos jurídicos los principios, ideas, planteamientos etc. etc. que iba formulando el Grupo anterior, hasta que quedó ultimado el texto del Convenio.

Durante los meses de septiembre y octubre de 1960, se celebró en París una Conferencia Diplomática en la que Alemania, Francia, R. Unido, Bélgica, Holanda y Luxemburgo suscribieron el Convenio para la Seguridad de la Navegación Aérea "EUROCONTROL" que fue el soporte jurídico de la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (EUROCONTROL). El proceso de ratificación de este Convenio por los parlamentos nacionales no se completó hasta el 3 de marzo de 1963, fecha en que echó a andar "oficialmente" la nueva Organización. Se dice oficialmente porque en espera de esta ratificación, en 1960, se habla puesto en marcha un "embrión" de EUROCONTROL a través de una Asociación de la que formaron parte los seis Estados fundadores. Esta Asociación con su estructura administrativa que era muy reducida, ubicó su sede provisional en París y cuando se ratificó el Convenio, se trasladó a Bruselas y allí quedó instalada oficialmente la sede de la Organización.

El 1 de enero de 1965 Irlanda se convirtió en el séptimo Estado Miembro de la Organización y este número se mantuvo durante más de 20 años hasta que en 1986 se adhirió Portugal.

En el proceso de la creación de EUROCONTROL, fueron muy significativas las actitudes de tres importantes Estados europeos que desde un principio fueron invitados a participar en el mismo para su integración: el Reino Unido, Italia y España.

El Reino Unido en un principio no mostró gran interés por su participación en el proceso de creación de la nueva Organización y fue muy a última hora cuan-

do se unió a éste, pero a tiempo de suscribir en 1960 el Convenio, por lo que figura como uno de los Estados fundadores de la misma.

Italia adoptó una posición totalmente opuesta a la del Reino Unido; fue uno de los Estados que promovieron la creación de EUROCONTROL, participó con gran entusiasmo en el proceso de su creación, pero en víspera de la suscripción del Convenio, dio marcha atrás, no lo firmó y ha tardado 36 años en adherirse a la Organización, ya que no lo ha hecho hasta 1996.

España desde un principio no mostró interés en participar en el proceso de creación de la Organización, ni llegado el momento de la suscripción de su Convenio decidió suscribirlo. En 1971 inició sus contactos con la misma con vistas a su adhesión, por diferentes razones las negociaciones de adhesión han durado 15 años y ésta no se ha producido hasta el 1° de enero de 1997.

Tras la entrada en vigor de su Convenio, EUROCONTROL suscribió una serie de Acuerdos de Asociación y de Cooperación con determinados países e instancias nacionales e internacionales:

Acuerdos de Asociación: España (1972-1974) y Portugal (1976-1986).

Acuerdo de Cooperación: Dinamarca, Noruega y Suecia (1964); FAA (1964); Suiza (1965); Italia (1966); Portugal (1966); Austria (1967); España (1974), Canadá (1977); CEE (1980).

Acuerdos de Participación en el Sistema de Percepción de Tarifas: Suiza (1971), Austria (1971), Portugal (1971) y España (1971).

El Marco jurídico - Institucional

Aunque la base jurídica de la Organización la constituye su Convenio fundacional de 1960, este Convenio fue complementado con una serie de instrumentos jurídicos de distinta naturaleza (militar, fiscal y económica) que facilitaron el funcionamiento de la misma y le ayudaron a alcanzar sus objetivos. Entre estos instrumentos merecen citarse:

- Protocolo relativo a la aplicación de ciertas disposiciones del Convenio sobre "EUROCONTROL" que afectan a la defensa, de 29/12/1960;

- Acuerdo Multilateral referente a la Protección de Materias Reservadas y su correspondiente Reglamento de Seguridad, de 18/11/1969;

- Acuerdo Multilateral sobre Percepción de Tarifas para Ayudas a la Navegación (1971);

- Protocolo Adicional al Convenio Internacional de Cooperación para la Seguridad de la Navegación Aérea EUROCONTROL, de 6/7/1970;

- Protocolo de firma del Protocolo adicional anterior, de 6/7/1970.

Los dos primeros instrumentos jurídicos afectaban a la salvaguardia de los intereses de la defensa nacional, el tercero era de carácter económico y los dos últimos se referían al régimen fiscal de la Organización.

Cabe señalar el marcado carácter militar que tuvo EUROCONTROL en la primera fase de su existencia,

debido a la naturaleza de sus actividades ligadas a la defensa nacional y a la necesidad de mantener cierta reserva y confidencialidad sobre las mismas. En esta fase, para que un país pudiese adherirse a la Organización era necesario que el Consejo de la NATO diese "luz verde" a esta adhesión. Luz verde que fue requerida en 1971 para que EUROCONTROL pudiera suscribir el Acuerdo de Asociación con España.

Estructuras y Efectivos

La Organización se componía de una Comisión Permanente y una Agencia y esta última era dirigida conjuntamente por un Comité de Gestión y un Director General. Las misiones, composición, etc. de estos órganos eran las siguientes: Cuadro nº 1.

La Comisión Permanente

Conocida también como "Comisión de Ministros" porque de ella formaban parte, o estaban representados, los Ministros de Transportes y de Defensa de los Estados Miembros. Era el órgano supremo y responsable de adoptar las decisiones más importantes de carácter político, institucional, jurídico, operativo, etc. Entre estas decisiones figuraban la adhesión de nuevos Estados; suscripción de acuerdos de carácter internacional; aprobación de presupuestos, etc. etc. En un principio se reunía unas tres veces al año y posteriormente redujo su número de reuniones a dos y finalmente a una.

El Comité de Gestión

Es el segundo órgano en importancia de EUROCONTROL y está integrado por los Directores de la Navegación Aérea Civil y sus equivalentes militares, de los distintos Estados miembros. Tiene ciertos poderes de decisión e informa a la "Comisión de Ministros" sobre los asuntos importantes que ésta ha de resolver: preparación de presupuestos, planes, estatuto de personal, etc. etc. Se solía reunir unas tres o cuatro veces al año.

La Dirección General

Al frente de esta instancia se encuentra un Director General que es elegido cada cinco años y se ocupa

de dirigir, conjuntamente con el Comité de Gestión, la Agencia de la Organización, pero él es el responsable de la dirección del día a día de esta. La Dirección General consta de varias Direcciones y varios Servicios Exteriores que han sufrido ciertas modificaciones en el transcurso de esta primera etapa. La estructura tradicional ha sido la siguiente:

Órgano Central

- Dirección de Operaciones
- Dirección Técnica
- Dirección de Administración y de Personal
- Dirección de Finanzas
- Dirección de la Secretaría General

Servicios Exteriores

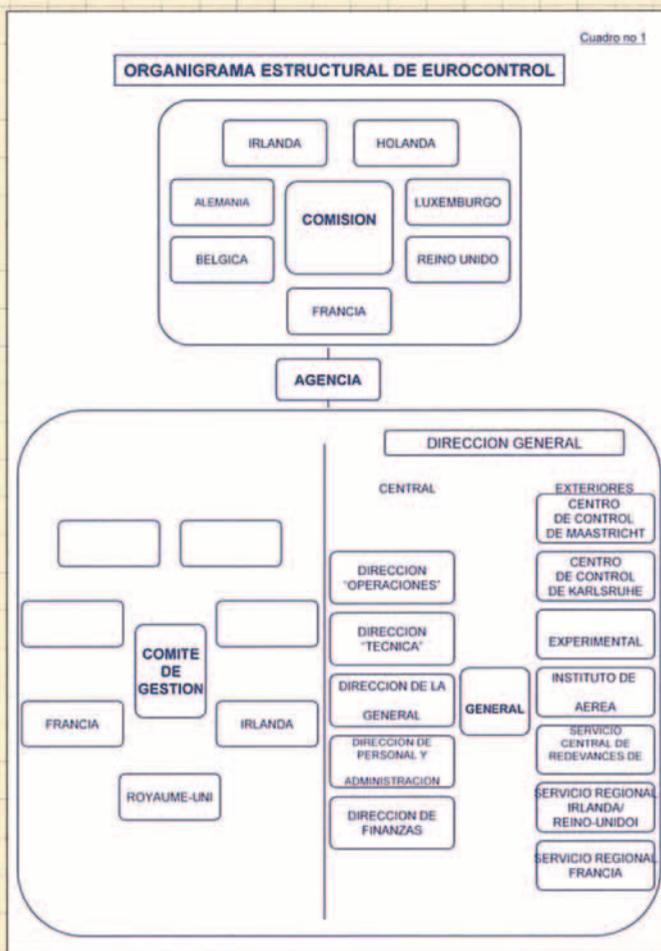
- Centro Experimental de Brétigny (Paris).
- Instituto de la Navegación Aérea de Luxemburgo.
- Servicio Central de Percepción de Tarifas (Bruselas)
- Centro de Control de Maastricht (Holanda)
- Centro de Control de Karlsruhe (R.F. de Alemania)
- Servicio Regional de Francia con sede en Paris
- Servicio Regional para el R. Unido e Irlanda con sede en Londres.

El órgano central de la Agencia y el Servicio Central de Percepción de Tarifas están ubicados en Bruselas y el resto de los Servicios Exteriores en diferentes Estados Miembros. Al frente de cada Dirección y Servicio Exterior se encuentra un Director y al frente de cada uno de los Servicios Regionales, un Jefe de División.

El personal de EUROCONTROL se rige prácticamente por el mismo Estatuto de Personal que el de la Comisión CEE y se haya clasificado en los mismos grados y categorías A, B y C. Los efectivos de la Organización alcanzaron unos 190 funcionarios en el año 1963 y llegaron a unos 1400 hacia finales de la década de los 70.

Misiones

Como lo indicaba el primer artículo del Convenio "Las partes contratantes acuerdan reforzar su cooperación en el campo de la navegación aérea y espe-



cialmente organizar en común los servicios de la circulación aérea en el espacio aéreo superior”

Con este fin crearon la Agencia que tenía por objeto facilitar los servicios de la circulación aérea en el espacio aéreo superior de sus Estados miembros y en especial:

- a) Impedir las colisiones entre las aeronaves
- b) Facilitar el flujo ordenado y rápido de la circulación aérea
- c) Suministrar datos e información útil para la ejecución segura y eficaz del vuelo
- d) Alertar los órganos adecuados cuando las aeronaves tengan necesidad de la ayuda de los servicios de búsqueda y salvamento y prestar a estos servicios la ayuda necesaria
- e) Etc. etc.

Para hacer frente a estas responsabilidades la Organización comenzó a dotarse de equipos e instalaciones. Las principales realizaciones fueron las siguientes:

- En 1967 se inauguró un centro de Experimentación y Ensayos en Brétigny (Paris), donde, como su nombre indica, se llevaban a cabo experimentaciones, ensayos, evaluaciones de equipos e instalaciones, simulaciones, etc.

- En 1970 se inauguró el Instituto de la Navegación Aérea en Luxemburgo que era un Centro de Formación de Personal ocupado en las distintas actividades formativas relacionadas con el control del tráfico aéreo: directivos, controladores, ayudantes de control; especialistas, etc. etc.

- En 1971 entró en funcionamiento el Servicio Central de Percepción de Tarifas de EUROCONTROL que de forma provisional se instaló en Bruselas en la sede de la Organización. Este Servicio tiene por misión calcular, facturar y percibir el importe de las tarifas por ayudas a la navegación instauradas en 1971 a través de un Acuerdo Multilateral. En virtud de este Acuerdo EUROCONTROL percibía las tarifas en nombre de sus siete Estados miembros y de otros cuatro que le habían confiado este cobro mediante acuerdos bilaterales: Austria, Suiza, Portugal y España.

- En 1972 entró en servicio el Centro de Control de Maastricht (Holanda), responsable del control del tráfico en el espacio aéreo superior de Bélgica/Luxemburgo y Norte de Alemania. Aunque estaba previsto que controlase también el espacio aéreo superior de Holanda, este país, a pesar de hallarse el Centro ubicado dentro de su territorio, no transfirió esta responsabilidad a la Organización.

- En 1977 entró en servicio el Centro de Control de KARLSRUHE que fue diseñado y proyectado para llevar el control del tráfico aéreo de una parte del espacio SW de Alemania y SE de Francia, pero este país nunca accedió a transferir el control de una parte de su espacio aéreo a este Centro.

- Hasta finales de la década de los setenta EUROCONTROL mantuvo una presencia en el Centro de

Control de Shannon (Irlanda), aunque la explotación de este Centro nunca fue responsabilidad directa de la Organización pues siempre dependió de la administración irlandesa.

Independientemente de lo que podríamos calificar de grandes instalaciones exteriores, la Organización dispone de “células de coordinación”, de reducidas dimensiones, denominadas Servicios Regionales, que tenían por misión coordinar ciertas actividades entre la Agencia de la misma y los servicios nacionales. Estos servicios regionales fueron tres: Servicio Regional Benelux/Alemania en Bruselas; Servicio Regional Francia con sede en Paris; Servicio Regional Reino Unido/Irlanda en Londres.

El primer Centro de Control de la Organización fue el de Maastricht, seguido por el de Karlsruhe y en circunstancias normales deberían haber seguido otros más, conforme los Estados hubieran ido transfiriendo a EUROCONTROL las competencias a que se habían comprometido. Desgraciadamente estas transferencias no tuvieron lugar, pues ciertos Estados se negaron a ello y decidieron mantener bajo responsabilidad nacional todo lo relativo a la gestión y control de tráfico aéreo.

Varias razones aconsejaron a determinados Estados no transferir estas importantes responsabilidades a EUROCONTROL, pero la principal fue, sin duda, el que no se habla llegado en Europa a un grado de integración política tal que permitiese a un Estado transferir, fuera de sus fronteras, la ejecución de tareas y actividades de carácter cívico-militar con implicaciones sobre la soberanía nacional, los intereses de la defensa, la política de seguridad, etc... independientemente de las implicaciones de carácter económico, industrial, etc.

Dos Estados de relevante importancia, Francia y el Reino Unido, se negaron a transferir a la Organización estas responsabilidades y este ejemplo fue seguido por otros Estados. Francia por aquellas fechas no pertenecía a la Estructura Militar de la NATO; se estaba forjando como Potencia Nuclear y desarrollando su Aviación Atómica (Force de Frappe) y era lógico que en este contexto quisiera disponer de la mayor libertad de acción posible, libertad que podría verse coartada si transfería la gestión y el control de su espacio y tráfico aéreo fuera de su territorio. En cuanto al Reino Unido hay que recordar que por aquellas fechas no era miembro del Mercado Común; seguía la política de integración europea con una cierta desconfianza y por tanto no era lógico que estuviese dispuesto a transferir a Bruselas, el ejercicio de unas responsabilidades de tal importancia. Hay que tener en cuenta también que de los 7 países miembros de EUROCONTROL, solo el Reino Unido e Irlanda no eran miembros de la Comunidad Europea.

Por tanto, los únicos países que desde un principio aplicaron plenamente lo estipulado en el Convenio y estuvieron de acuerdo en jugar la baza de la integración europea fueron Alemania, Bélgica y Luxemburgo.

Sobre este particular cabe señalar que Alemania transfirió a EUROCONTROL el control de una parte del tráfico civil y militar que circulaba por el Norte de su territorio y este control se realizaba desde Maastricht (Holanda), a donde envió una unidad de su Ejército del Aire para llevar el control militar, mientras Holanda que tenía ubicado el Centro de Maastricht dentro de su territorio, y formaba parte de la Región Benelux, no transfirió estas responsabilidades.

En este contexto, EUROCONTROL decidió establecer un compás de espera que permitiese a los Estados reflexionar sobre la conveniencia de aplicar plenamente el Convenio de 1960 y transferir a la Organización las competencias y responsabilidades previstas. Pasado este periodo de reflexión, a



Centro de Control Aéreo de Karlsruhe.

finales de la década de los 70, los Estados miembros decidieron emprender la redacción de un Protocolo Modificativo en virtud del cual se le "retirase" a ésta las competencias y responsabilidades que nunca le habían dejado ejercer plenamente. Este Protocolo Modificativo junto con un nuevo Acuerdo Multilateral sobre Percepción de Tarifas fueron suscritos en febrero de 1981 y entraron en vigor el 1º de enero de 1986.

A pesar de que en esta primera etapa de su singlatura, a EUROCONTROL no le dejaron ejercer plenamente todas las competencias y responsabilidades para las que fue creado, la Organización desempeñó un papel importante en la Coordinación de las Planificaciones de los Servicios ATS de sus Estados miembros y en Programas de Formación de Personal. La Tecnología y Programación que se utilizó en la construcción y explotación de los Centros de Control de Maastricht y Karlsruhe, inspiraron las de otros Centros de Control, dentro y fuera del área de la Organización. El Centro de Formación de Personal de Lu-

xemburgo (INSTILUX), fue abierto no sólo a alumnos propios de esta, sino también a alumnos de sus Estados miembros y no miembros; programas de formación de OACI, etc. etc. Igual sucedió con el Centro de Experimentación y Ensayos de Brétigny. El Servicio Central de Percepción de Tarifas desarrolló una importante labor en la instauración y consolidación del Sistema de Percepción de Tarifas por las ayudas a la navegación aérea en ruta. Este Sistema empezó en noviembre de 1971, recuperando solo el 15 % de los costes incurridos y en 1981 se llegó a la recuperación del 100 % y sirvió de inspiración para la instauración de otros Sistemas de Percepción en diferentes Estados repartidos por Europa y otros continentes.

La colaboración entre España y EUROCONTROL

en esta primera etapa se materializó en varios proyectos y programas entre los que merecen citarse los siguientes:

- Construcción del edificio del Centro de Control de Madrid (1973)

- Colaboración en la formación en el INSTILUX (Luxemburgo) de un grupo de jefes, oficiales y suboficiales del Ejército del Aire, de unas 50 personas, para constituir con ellos el núcleo de la unidad de los CAMO (1977).

- Desarrollo del Programa SACTA en colaboración con las Direcciones Operativas, Técnicas; etc. etc. - de la Agencia

- Desarrollo de varias si-

mulaciones con participación de personal civil y militar en el Centro de Experimentación de Brétigny

- Etc. etc....

En resumen, la labor de EUROCONTROL en sus primeros 23 años de vida fue muy positiva y así ha sido reconocido, aunque estuvo muy lejos del nivel que hubiese alcanzado de haber podido ejercer todas las competencias y responsabilidades que sus Estados Miembros debieron transferirle en virtud de los Instrumentos jurídicos que configuraron la Organización. España colaboró muy estrechamente con EUROCONTROL en el marco de los Acuerdos que regularon sus relaciones durante estos años (Acuerdo de Asociación, Acuerdo de Cooperación y Acuerdo Bilateral sobre Percepción de Tarifas) y esta colaboración hubiese sido mayor de haberse culminado positivamente su proceso de adhesión iniciado en 1972 y frenado en 1974 por la abstención del Reino Unido en el seno de la "Comisión de Ministros" de la misma que votó favorablemente dicha adhesión. ■