

Problemas actuales de la Aviación civil internacional

II. — El Proyecto de Acuerdo Multilateral de Ginebra

Por JOSE M.^a GARCIA ESCUDERO
Teniente Coronel Auditor del Aire.

En la primera—y única—Asamblea de la O. P. A. C. I., en Montreal, en 1946, donde se clamó en todos los tonos por un Acuerdo Multilateral, se recogió la aspiración, corriente ya en el campo aeronáutico, de proteger los servicios de tercera y cuarta frente a los troncales. El acuerdo que se propuso establecía, lo mismo que el de Bermudas, que la capacidad de las líneas troncales (que fijarían las propias empresas) atendería “a satisfacer la demanda de tráfico entre los puntos últimos de origen y destino” y también a “las exigencias de la explotación de la propia línea”, y a “las del tráfico de los territorios que la línea atravesase, *en la medida* en que no estuvieran satisfechas por los servicios locales y regionales”. Pero la sustitución de la fórmula vaga de Bermudas (“tomar en consideración” esos servicios) por otra más concreta representaba ya un superior deseo de proteger esos servicios, que se completaba con la posibilidad de tarifas diferenciales a su favor, y con unas normas sobre capacidad, según las cuales cada Estado debería exigir a sus líneas que desistieran de iniciar o mantener capacidades exclusivas, las cuales se presumirían existentes cuando una línea tuviera, durante un período no menor de doce meses, factor de carga inferior al normal. Pero aún era necesaria la mayor concreción, que cristalizó en el Acuerdo Multilateral elaborado en Ginebra año y medio más tarde, después que la primera Asamblea de la O. A. C. I., reunida en la primavera de 1947, se vió tan impotente para encontrar una solución como su predecesora, aunque sus discusiones versaron sobre un Acuerdo radicalmente diferente del de 1946, y que iba a servir de base al de Ginebra.

El 4 de noviembre de 1947 la Comisión encargada de establecer un Acuerdo Multilateral sobre los derechos comerciales en el transporte aéreo iniciaba sus deliberaciones en Ginebra, con asistencia de representaciones de treinta Estados. Si Norteamérica, apoyada esta vez por Inglaterra, se obstinaba en presentar el Acuerdo de Bermudas como base preferible para el Multilateral, una mayoría bastante compacta se agrupaba tras la que podríamos denominar bandera revisionista de aquel Acuerdo. Después de tres semanas de discusiones, la Comisión se veía obligada a reconocer que, en vista de las divergencias, era improcedente presentar a la O. A. C. I. ningún Proyecto de Acuerdo, y la segunda Asamblea de la O. A. C. I., reunida en la misma ciudad de Ginebra, en junio de 1948, tenía que limitarse, un tanto tristemente, a agradecer a la Comisión los servicios prestados y a pedir a los Estados miembros nuevos comentarios y sugerencias con vistas a un Acuerdo Multilateral que, hoy por hoy, se presenta más lejano que nunca. Y, sin embargo, la labor de la Comisión de transportes fué muy meritoria. Tanto, que no pocos países se han atenido desde entonces al que, frente al “espíritu de Bermudas”, puede denominarse “espíritu de Ginebra”, viendo en éste la fórmula más equilibrada a que se ha llegado hasta el momento. Examinemos su texto en los puntos que más importan, de acuerdo otra vez con la comparación que entre él y el de Bermudas se hace en las valiosas “Notas de trabajo” del Instituto Francés de Transporte Aéreo.

Como en Bermudas, en Ginebra se parte de las exigencias de tráfico entre los pun-

tos extremos de cualquier ruta, para justificar ésta. Véase, sin embargo, cómo en el segundo de los textos que comparamos se exige, además, que la capacidad ofrecida responda "a un coeficiente de utilización razonable" y que se adapte a las necesidades de transporte "normales y razonablemente previsibles", lo cual es ya una garantía para los tráficos de tercera y cuarta (1) que se completa con la caracterización del tráfico de quinta libertad como "posible", "adicional y complementario" de los de tercera y cuarta. Estos, volviendo a la fórmula de Bermudas, "se toman en consideración", pero con una concreción que faltaba por completo en Bermudas (2). La fórmula del relleno ("fill-up") no es ya una posible interpretación,

(1) Proyecto de Ginebra; capítulo III, artículo 15. a) "La capacidad ofrecida por las empresas de transporte aéreo designadas por una Parte en un Acuerdo de rutas y la capacidad ofrecida por las empresas de transporte aéreo de la otra Parte deben mantenerse en relación razonable con las demandas de transporte aéreo del público en las rutas convenidas. b) i) En la aplicación del principio enunciado en el párrafo a) inmediatamente anterior. 1) Los servicios aéreos, asegurados por una empresa de transporte aéreo dentro de los términos de un Acuerdo de Rutas, deberán tener como objetivo primordial el ofrecimiento, a un coeficiente de utilización razonable, de una capacidad adaptada a las necesidades de transporte normales y razonablemente previsibles de dicha empresa para el transporte de tráfico aéreo internacional procedente de o destinado al territorio de la parte que ha designado dicha empresa. Por el juego del coeficiente de utilización—se comenta—(esencialmente variable, pero que generalmente se coloca para las líneas troncales entre 60 por 100 y 70 por 100), se efectuará la dosificación de los tráficos de tercera y cuarta libertades, de una parte, y de la quinta de relleno de otras. Si se admite—lo que resulta de este mismo apartado—que las capacidades deben ser calculadas primordialmente, en función del tráfico de las tercera y cuarta libertades, y si se funda este cálculo sobre la utilización de un 60 por 100 a un 70 por 100, se seguirá de ello que el otro elemento de tráfico, el de quinta libertad de relleno, no podrá sobrepasar un máximo de 30 por 100 a 40 por 100. El establecimiento del coeficiente de utilización, según un criterio razonable, se convierte así en una garantía suplementaria, de la cual se puede decir que es prácticamente la garantía esencial del carácter prioritario del tráfico de tercera y cuarta libertades." (Institut Français du Transport Aérien. Note de Travail, núm. 125, pag. 20.)

(2) Proyecto de Ginebra; artículo 15, b) ii). "La capacidad ofrecida en virtud del aparta-

do i) puede aumentarse con una capacidad complementaria que satisfaga el transporte de pasajeros, correo y carga con procedencia de o destinado a puntos situados en las rutas convenidas, en el territorio de Estados distintos del que ha designado la empresa de transportes aéreos. Esta capacidad adicional y complementaria debe corresponder a las necesidades del tráfico de las regiones servidas por la empresa, una vez tomada en consideración la situación especial de los otros servicios aéreos establecidos por empresas de los Estados antes mencionados, en cuanto estas empresas aseguren, sobre la totalidad o parte de las rutas convenidas, el transporte de tráfico internacional procedente de o destinado a sus propios territorios." El Instituto Francés del Transporte Aéreo encuentra que la expresión "podrá aumentarse" y la definición de la quinta libertad como "adicional y suplementaria "confirman" el carácter secundario del tráfico de quinta libertad". Así, aunque se vuelva a la fórmula de Bermudas—"tomar en consideración" los servicios de tercera y cuarta—, las garantías para éstos son muy superiores. Por otra parte, se recuerda el carácter complementario del tráfico de quinta que resulta de la aplicación del "coeficiente de utilización razonable". (Institut... Nota 125, pag. 21.)

En el Proyecto de Ginebra vemos remediados la mayoría de los defectos del Acuerdo de Bermudas. Sólo una interpretación que partiera de una previa simpatía por la causa de los tráficos de tercera y cuarta libertad podía ver en Bermudas la articulación del

do i) puede aumentarse con una capacidad complementaria que satisfaga el transporte de pasajeros, correo y carga con procedencia de o destinado a puntos situados en las rutas convenidas, en el territorio de Estados distintos del que ha designado la empresa de transportes aéreos. Esta capacidad adicional y complementaria debe corresponder a las necesidades del tráfico de las regiones servidas por la empresa, una vez tomada en consideración la situación especial de los otros servicios aéreos establecidos por empresas de los Estados antes mencionados, en cuanto estas empresas aseguren, sobre la totalidad o parte de las rutas convenidas, el transporte de tráfico internacional procedente de o destinado a sus propios territorios." El Instituto Francés del Transporte Aéreo encuentra que la expresión "podrá aumentarse" y la definición de la quinta libertad como "adicional y suplementaria "confirman" el carácter secundario del tráfico de quinta libertad". Así, aunque se vuelva a la fórmula de Bermudas—"tomar en consideración" los servicios de tercera y cuarta—, las garantías para éstos son muy superiores. Por otra parte, se recuerda el carácter complementario del tráfico de quinta que resulta de la aplicación del "coeficiente de utilización razonable". (Institut... Nota 125, pag. 21.)

(3) Proyecto de Ginebra; artículo 15, c). "El presente artículo no debe ser interpretado como si impusiere cambios de capacidad más frecuentes ni intervenciones en mayor número de puntos de una ruta de lo que justifiquen las sanas prácticas de explotación de los servicios de transporte aéreo internacional." d) "Nada en el presente artículo se opone a que la capacidad disponible de una aeronave, explotada según las disposiciones de este artículo, se utilice para el transporte de todos los pasajeros, correo o carga ofrecidos en tráfico internacional."

(4) Art. 16. "En el desenvolvimiento de los servicios de transportes aéreos troncales, destinados a responder a las necesidades del pu-

tráfico de quinta como subordinado y de relleno, no d "pick-up". Esto, en Ginebra, quedaba suficientemente aclarado, y si no se llegaba a la fórmula tajante del Acuerdo discutido en Montreal unos meses antes, ello no podría constituir motivo de censura, puesto que limitar la quinta libertad al tráfico local "en la medida" en que no lo atendieran los servicios de tercera y de cuarta, era dar a aquél un carácter subsidiario en todo caso, y no complementario. Si no se llegó a determinar, *a priori*, el ajuste de capacidades y frecuencias, al menos el concepto de "quinta libertad complementaria" quedó afirmado de manera inmovible. Ginebra representó, por eso, un paso importante, o mucha distancia ya de las normas embrionarias de Chicago, y una adquisición de la que no se podrá prescindir, y no se ha prescindido, desde que se logró. ¿Por qué no fué aprobado el Acuerdo?

Es muy posible que porque aún no pudiera ser aprobado ningún acuerdo total, y sólo cupiera suscribirlo sobre las cuatro primeras libertades, e ir desbrozando el terreno en cuanto a la última. "Pero esta interpretación—leo en la nota núm. 125, del Instituto francés de Transporte Aéreo—no era la de los Estados Unidos, deseosos de llegar rápidamente a un texto que pudiera ser sometido a la firma de los Estados miembros. Este punto de vista, netamente afirmado, pesó sobre la Conferencia y produjo el efecto de precipitar los debates, de agudizar ciertas posiciones nacionales y, quizá, de producir el efecto contrario al descontado por los que habían adoptado esa posición. Los preliminares de la Conferencia daban, en efecto, la impresión de un ambiente favorable a una aproximación de puntos de vista y, por consiguiente, abrían perspectivas de entendimiento general. No puede impedirse pensar que aquél habría podido realizarse si, intentando precipitar la decisión, no hubieran sido exacerbadas divergencias que, inicialmente, se presentaban más sobre cuestiones de for-

ma que de principio" (5). A la quinta libertad que, consecuentes con sus intereses y su ideario, preconizaban los Estados Unidos, los Estados pequeños enfrentaron, en primer lugar, la tesis que prevaleció de quinta libertad complementaria, y acabaron exigiendo una serie de garantías que impidieron toda posibilidad de armonía.

En ello pudo influir la pasión. "Nadie duda—se observa en el comentario al que antes me referí—de que la reserva entera de la quinta libertad no pareciese una medida extrema, excesiva a los ojos mismos de muchos de los que, no obstante, se habían creído obligados a pronunciarse en favor suyo." Pero no se podía pedir a una "fórmula de combate" que fuese conciliadora (6). Mas me imagino que en la hostilidad a un Acuerdo de quinta libertad, recíprocamente otorgada, aun de quinta libertad complementaria como la de Ginebra, mediaron también otro orden de razones, distintas de las pasionales, y a las que remotamente se refiere el Instituto Francés de Transporte Aéreo cuando habla de "la prudencia que prueban poseer los Estados que rehusan comprometerse en un sistema de acuerdo multilateral del cual nadie sabría a esta hora prever los incidentes futuros, faltos de datos, de experiencia suficiente para permitir tal previsión", y concluye afirmando que "la gran mayoría de los delegados ha rehusado dar el salto en el vacío, al que les invitaba un programa demasiado teórico", medida que "los espíritus realistas considerarán como un resultado positivo a incluir en el balance de la Conferencia de Ginebra" (7).

En efecto, la actual organización internacional de la Aviación civil no es lo suficientemente fuerte para garantizar con su intervención la falta de precisión de un Acuerdo multilateral. Y no es esa una de las menores razones para suscribir, en suma, las palabras con que el Instituto Francés del Transporte Aéreo declara que en Ginebra "se ha progresado indiscutiblemente" y se ha realizado "obra útil y prometedora" (8).

blico en materia de transportes de este género, el desarrollo de los servicios locales y regionales no será indebidamente perjudicado. Con reserva de las demás disposiciones del presente Acuerdo, se reconoce que el desenvolvimiento de estos servicios locales y regionales constituye un derecho fundamental para los Estados contratantes interesados."

(5) Nota 125. "Une nouvelle etape de l'accord multilateral. La Conférence de Genève". 31 marzo, 1948, pág. 4.

(6) Idem, pág. 15.

(7) Idem, pág. 1.

(8) Nota ya citada.

De la bondad del Proyecto de Ginebra es garantía el que las naciones aeronáuticamente débiles se hayan acogido a él, por lo común, como a la defensa más eficaz de sus derechos. Tal es el caso de España, Estado aeronáuticamente débil, pero colocado en el centro del hemisferio en que se concentra el tráfico aéreo mundial (9); Estado de cruce, por consiguiente, no arrinconado, y, además, generador de tráfico, y con posibilidades de mantener algunos servicios de tercera y cuarta que le interesa proteger. De ahí que tras una aceptación incondicional de la quinta libertad en el Tratado que suscribió con los Estados Unidos el 2 de diciembre de 1944 (10), España se viera obligada a rectificar, buscando la defensa de sus intereses en fórmulas más equilibradas de la quinta

libertad, que en ocasiones se han inspirado en la doctrina Ferreira (11); otras han recogido el espíritu de Ginebra en lo sustancial (12), y en los últimos convenios celebrados lo siguen literalmente (13). Si en algún caso ha parecido que se volvía hasta la fórmula de Bermudas (14), debe achacarse a los vicios intrínsecos al sistema de Acuerdos bilaterales, sin olvidar que, en general, la política aérea española no se ha aferrado, contra viento y marea, a ningún sistema rígido, y aún parece haber abandonado en algún momento la fórmula "quinta libertad limitada" por esta otra: "quinta libertad compensada", concepto que obliga a una explicación más detenida de la que puede permitir la extensión, ya considerable, de este artículo (15).

(9) "España no puede desentenderse de los problemas aeronáuticos. Colocada en el centro del hemisferio en que se concentra el tráfico aéreo mundial, su situación, excepcionalmente favorable, la destina a ser protagonista o escenario de la actividad aérea. Ese hemisferio comprende el 98 por 100 de la actividad industrial, financiera y técnica del mundo, el 94 por 100 de su población, las nueve décimas partes de las tierras. Según Penk, su centro está a los 47° 15' N. y 11° 3' W.; muy cerca de Nantes: a 600 kilómetros de Madrid. Los arcos de los grandes puentes aéreos que unirán los continentes serán Alaska, Labrador, Siberia Oriental y la Península Ibérica." (Martínez Mata: "España y el tráfico aéreo mundial"; en Quintanilla: "Geografía del tráfico aéreo". REVISTA DE AERONAUTICA, núm. 62, enero 1946). Puede también observarse que de las diez zonas regionales en que la O. A. C. I. ha dividido el mundo (Atlántico Norte, Europa-Mediterráneo, Caribe, Oriente Medio, Pacífico Sur, América del Sur, Atlántico del Sur, Pacífico Norte, Africa-Océano Índico y Asia Suroriental), España pertenece a cuatro (Atlántico Norte, Europa-Mediterráneo, Atlántico Sur y Africa-Océano Índico). En ninguno de los Estados miembros de la O. A. C. I. concurre esa circunstancia. Nuestra situación aeronáutica es, pues, marcadamente nuclear.

(10) El canje de notas de 4 de julio de 1950, entre España y los Estados Unidos, enmendando el Convenio de 1944, ya modificado en 1946, no incluye el problema de la quinta libertad entre las modificaciones y adiciones convenidas "por ahora"—según se dice expresamente—entre las Delegaciones nombradas por ambos Gobiernos y reunidas en Washington en el mes de junio de 1950.

(11) Convenio con la Argentina del 1 de marzo de 1947. Anejo, artículo V; el tráfico de quinta libertad obliga a "ajustes de capaci-

dad", que deberán ser gobernados por: "a) Las disposiciones del párrafo 3.º de este anejo (servicios de tercera y cuarta libertad). b) Las necesidades del transporte aéreo de los territorios interesados, juzgados en relación con las conveniencias y necesidades públicas. c) La adecuación con otros servicios de transporte aéreo dentro y entre los territorios afectados, o sea el tráfico regional local. d) Las exigencias de una explotación económica." (Cito los Convenios con arreglo a los textos editados por el Ministerio de Asuntos Exteriores—Registro de Tratados—e independientemente de que hayan sido o no ratificados.)

(12) Convenio con Francia del 23 de agosto de 1948; artículo 20: Los servicios acordados "tendrán por objeto primordial la puesta en explotación, con un coeficiente de utilización considerado razonable, de una capacidad adaptada a las necesidades normales y razonablemente previsibles del tráfico aéreo internacional procedente o destinado al territorio de la Parte contratante que haya designado la empresa para explotar dichos servicios". (Compárese con Ginebra, art. 15, b) i). El ejercicio del tráfico de quinta "no deberá perjudicar las capacidades ofrecidas por la otra Parte contratante en los itinerarios que unen su territorio con dichas escalas—las que se utilicen para quinta libertad, situadas en terceros territorios."

Convenio con Italia del 31 de mayo de 1949; artículo 24. La primera parte, como la del artículo 20 del Convenio de Francia. En la segunda parte, además del respeto al tráfico de segunda y cuarta, se establece expresamente que "el ejercicio de este derecho (de quinta libertad) no deberá perjudicar en modo alguno el tráfico de vecindad".

Convenio con Brasil del 28 de noviembre de 1949. Anejo, artículo 4.º, apartado e). Se establece que el derecho de quinta libertad "será

ejercido sólo con carácter complementario de las necesidades del tráfico entre cada uno de esos terceros países (con los que se hace el tráfico de quinta) y el territorio de la parte contratante que designó la empresa... La capacidad de transporte ofrecida deberá guardar relación con las necesidades de la zona, por la cual pasa la línea aérea, respetados los intereses de los servicios locales y regionales". (Compárese con Ginebra, 15 b) ii).

(13) Convenio con el Reino de los Países Bajos, de 20 de junio de 1950. Anejo, artículo 4.º, 1. La capacidad de transporte ofrecida por las empresas designadas por las Partes contratantes deberá estar en estrecha relación con la demanda de tráfico en las rutas convenidas. 2. En aplicación del principio establecido en el anterior apartado 1: a) Los servicios aéreos ofrecidos por una empresa designada tendrán como objetivo primario el de ofrecer, con un coeficiente de utilización razonable, una capacidad correspondiente a las necesidades normales y razonablemente previsibles de dicha empresa para el transporte de tráfico aéreo internacional procedente de o destinado al territorio de la Parte que ha designado la empresa. b) La capacidad ofrecida en virtud del subapartado a) anterior puede ser aumentada por una capacidad complementaria correspondiente al transporte de tráfico aéreo internacional procedente de o destinado a los puntos de las rutas convenidas situados en el territorio de países distintos de aquel que ha designado la empresa. Tal capacidad complementaria adicional estará en relación con las necesidades de tráfico de las zonas atravesadas por la línea aérea después de haber tenido en cuenta la disposición especial de los servicios aéreos establecidos por las empresas de los Estados más arriba referidos, en cuanto éstas transporten en el conjunto o parte de las rutas convenidas, tráfico aéreo internacional procedente de o destinado a su territorio.

En el desarrollo de las líneas a larga distancia, establecidas para responder a las necesidades del público para tal transporte, el desarrollo de los servicios locales y regionales no será indebidamente afectado. Sin perjuicio de las

demás disposiciones del presente Acuerdo, queda reconocido que el desarrollo de tales servicios locales y regionales es un derecho primario de las Partes contratantes. (Compárese con Ginebra, artículos 15 y 16.) Debe recordarse que este convenio sustituye al de 13 de julio de 1945, en el cual se concedía una quinta libertad ilimitada.

Convenio con el Reino Unido de Gran Bretaña y Norte de Irlanda del 20 de julio de 1950; artículo 8.º; es casi idéntico al artículo 4.º del Anejo al Convenio con Holanda. Únicamente el artículo 9.º establece la obligación para las Autoridades aeronáuticas de cada parte de proporcionar a las de la otra parte, a petición suya, estadísticas de tráfico e informaciones periódicas que puedan servir para la revisión de la frecuencia y capacidad de los servicios acordados.

Convenio con Suiza. Anejo, artículo 6.º Establece que el tráfico de quinta libertad "se ejercerá únicamente a título complementario de las necesidades del tráfico entre cada uno de estos terceros países y el territorio de la parte contratante que ha designado la empresa"; que "la oferta de capacidad de transporte deberá estar en relación con las necesidades de la zona que atraviesa la línea aérea, respetando los intereses de los servicios locales y regionales", y que el ejercicio de tal libertad "exige un acuerdo previo sobre los puntos de escala, las frecuencias, las capacidades y otros aspectos económicos de la explotación". (Compárese con Ginebra, artículos 15, b) ii) y 16.)

(14) Acuerdo con Suecia del 18 de febrero de 1950. Anejo, Sección 11, párrafo 5.º El derecho de quinta libertad "se ejercerá conforme a los principios generales de desarrollo ordenado de la navegación aérea, aceptados por ambas partes y en condiciones tales que la capacidad se adapte" a los tres factores fijados en Bermudas, que se reproducen en este Acuerdo.

(15) Me interesa hacer constar que las opiniones que emito en este trabajo, como en los restantes de esta serie de artículos, son exclusivamente personales.

