

La reunión en Madrid del Comité Jurídico de la O. A. C. I.

Por LUIS TAPIA SALINAS

Comandante Auditor del Aire.

Jefe de la Sección de Derecho Aeronáutico
del Consejo Superior de Investigaciones
Científicas.

Con motivo de la reciente reincorporación de España a las tareas de la Organización de la Aviación Civil Internacional, y durante el pasado verano, el Ministerio de Asuntos Exteriores de nuestro país, de acuerdo con el del Aire, cursó la correspondiente invitación para que la reunión de su Comité Jurídico que habría de tener lugar en septiembre pasado en Montreal (Canadá) se celebrara en Madrid. Dicha solicitud fue aprobada por el Consejo, acordándose de conformidad con la misma y teniendo lugar, en su consecuencia, las sesiones del Comité en nuestra capital del 11 al 28 de septiembre último.

El Comité Jurídico.

De los cinco Comités o Comisiones en que la O. A. C. I. está estructurada: Aeronavegación, Transporte Aéreo, Jurídico, Ayuda Colectiva y Finanzas, es el Comité Jurídico uno de los más importantes. En primer lugar, porque pueden participar en sus deliberaciones todos los Estados contratantes, cosa que no sucede en los restantes, que, mediante una organización especial, están formados por un número limitado de Estados (12 el de Aeronavegación, 12 el de Transportes, 9 el de Ayuda y 9 el de Finanzas), y en segundo lugar, porque sus trabajos y resoluciones, una vez aprobados por los Organismos directivos de la O. A. C. I. y ratificados por los Estados contratantes, constituyen auténticos Convenios multilaterales sobre temas de interés general en la navegación aérea, que sustituyen ventajosamente para el tráfico de aeronaves y relaciones

jurídico-aéreas a posibles tratados bilaterales, repercutiendo la mayor parte de las veces en la legislación interna de los países miembros de la Organización, tendiendo, además, a unificar sus respectivas jurisprudencias.

Según el Acta de Constitución del Comité Jurídico, aprobada por la Asamblea el 23 de mayo de 1947, sus finalidades serán:

a) Estudiar y preparar proyectos de convenio referentes al Derecho aéreo internacional, a fin de que sean adoptadas por el mayor número posible de Estados.

b) Dar, cuando lo solicite el Consejo o la Asamblea o cuando así se pida por medio de éstos, asesoramiento sobre cuestiones jurídicas de especial importancia para la Organización, incluyendo Derecho aéreo público y privado y la interpretación y enmienda de la Convención; y

c) Colaborar con otras organizaciones internacionales encargadas de la unificación y codificación del Derecho internacional.

Todo proyecto de Convenio preparado por el Comité en el ejercicio de sus funciones, se transmite a los Estados contratantes a través del Consejo.

Reuniones anteriores.

Como antecedente próximo de las sesiones habidas recientemente en Madrid, es muy conveniente recordar la labor del Comité Jurídico, siquiera de una manera esquemática, a lo largo de las reuniones anteriores.

El Comité Jurídico de la O. A. C. I. es, técnicamente, el sucesor del Comité Internacional Técnico de Expertos Jurídicos Aéreos (C. I. T. E. J. A.), que fué creado en la primera Conferencia Internacional de Derecho Aéreo Privado, celebrada en París en 1925. El objetivo del C. I. T. E. J. A. era elaborar un Código de Derecho Aéreo Internacional Privado, cosa que no pudo lograr, toda vez que al estallar la guerra se suspendieron sus sesiones, recomendándose en 1944 por la Conferencia de Chicago sobre Aviación Civil Internacional la reanudación de sus actividades y la posible coordinación con la O. A. C. I., como así sucedió en la primera Asamblea de 1947, según hemos manifestado.

El Comité Jurídico ha celebrado hasta la fecha ocho reuniones: en Bruselas (septiembre de 1947), en Ginebra (mayo-junio de 1948), en Lisboa (septiembre-octubre de 1948), en Montreal (junio de 1949), en Taormina (enero de 1950), en Montreal (junio de 1950), en Méjico (enero de 1951) y en Madrid (septiembre de 1951).

Durante su primera Conferencia en Bruselas, el Comité aprobó su Reglamento interno, preparó su programa futuro de trabajo, consistente en 17 temas generales, y adoptó el texto final del Proyecto de Convenio sobre "Reconocimiento internacional de los derechos sobre aeronaves", basado principalmente en ciertos aspectos del financiamiento de aeronaves, ayuda a las empresas internacionales de aviación y salvaguardia de los derechos de los terceros en los diferentes Estados. Este Convenio, revisado y aprobado en la segunda Asamblea de la O. A. C. I., quedó desde entonces abierto para la firma de los Estados miembros (1).

La segunda Conferencia, que tuvo lugar en el Palacio de las Naciones (Ginebra), determinó la necesidad de la revisión del Convenio de Varsovia, que precisamente ha sido objeto de deliberación en la última reunión

de Madrid. En otro orden de cuestiones, el Comité adoptó el informe del Subcomité sobre la revisión del Convenio de Roma y el protocolo de Bruselas; envió al Consejo el texto del proyecto relativo a la "Condición jurídica de los comandantes de aeronaves", y aprobó el informe sobre "Búsqueda, ayuda y salvamento".

El Comité Jurídico celebró su tercera Conferencia en Lisboa, a la que asistieron 33 delegados y observadores de quince países y cuatro organizaciones internacionales. Estudió a fondo el problema de la remuneración de los Estados y otras organizaciones por las operaciones de búsqueda y salvamento, no adoptando en definitiva ningún método especial, pero aconsejando una coordinación de los aspectos técnicos, financieros y jurídicos del problema, que habría de conseguirse por medio de una enmienda al Convenio de Chicago o por un acuerdo multilateral. Dedicó sus actividades también a un proyecto enmienda al artículo 94 del Convenio de Chicago, y llegó asimismo al acuerdo, por lo que se refiere a la cuestión "Seguros", de que por el momento no era necesaria la reglamentación internacional de esta cuestión. Por último, continuó la discusión, cuestionarios y anteproyectos de la revisión del Convenio de Varsovia.

La cuarta reunión del Comité, celebrada en Montreal, a la que asistieron 52 delegados y observadores de 21 Estados, estudió detenidamente las dos cuestiones más importantes de las que el Comité tiene sometidas a sus deliberaciones: la revisión del Convenio de Varsovia sobre el transporte aéreo internacional y la del convenio de Roma sobre los daños a terceros en la superficie causados por aeronaves. Puede decirse que en este período de sesiones quedaron perfectamente precisados los principios y fundamentos que más tarde habrían de ser base de los proyectos respectivos.

La quinta Conferencia, celebrada en Taormina, fué dedicada casi por entero a la discusión del proyecto antes citado de revisión de la Convención de Roma.

Por lo que se refiere a la sexta reunión, habida en Montreal en junio de 1950, la más corta de todas ellas—puesto que celebró solamente tres reuniones—, ya que la mayor parte de los miembros del Comité tuvieron que asistir a las reuniones de la Asamblea,

(1) Los Estados que hasta el 1 de mayo de 1951 han firmado dicho Convenio son: Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, China, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Grecia, Holanda, Irán, Irlanda, Islandia, Italia, Méjico, Noruega, Perú, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Suecia, Suiza y Venezuela.

se dedicó tan sólo a examinar el programa de trabajo y preparar la próxima reunión, que habría de celebrarse en México.

En este séptimo período de sesiones se llegó por fin, a un texto definitivo sobre un nuevo Convenio de "daños a terceros en la superficie causados por las aeronaves", que, aprobado definitivamente por el Comité, ha sido recomendado al Consejo, quien en estos momentos procede a su estudio, no solamente desde el punto de vista jurídico, sino también teniendo en cuenta los aspectos económico y técnico de sus decisiones.

La octava reunión, en Madrid (2).

Exponemos a continuación la labor del Comité Jurídico de la O. A. C. I. en su reciente reunión en Madrid, desde el punto de vista técnico. Las actuaciones sociales del mismo han sido ya debidamente reflejadas y comentadas por la prensa diaria, y sobre ellas sólo cabe añadir que la organización más perfecta, acogedora y pródiga fué puesta en marcha por la Comisión organizadora, cuyo Vicepresidente, el Teniente Coronel Uriarte, cuidó personalmente todos los detalles, tan importantes para el buen éxito del programa elaborado en honor de los delegados extranjeros, con la esplendidez y buena voluntad que caracteriza la hospitalidad española.

Todas las sesiones, salvo la solemne inaugural, presidida por el Excmo. Sr. Ministro del Aire, y en la que pronunció un brillante discurso, tuvieron lugar en el salón de actos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, de Medinaceli, 4, en cuyo edificio y locales del "Instituto Francisco de Vitoria" quedó instalada la Secretaría per-

manente del Comité. Este entroncamiento, debido a las facilidades del doctor Luna, Director del Instituto y catedrático de la Universidad de Madrid, fué principalmente posible merced a la existencia en dicho centro de la Sección de Derecho Aeronáutico, subvencionada por el Ministerio del Aire, en torno a la cual se polariza la actividad jurídico-aérea del Consejo de Investigaciones.

El trabajo del Comité se desarrolló a través de veintiocho sesiones plenarias, funcionando igualmente, a partir del día 11, tres Subcomités, que se ocuparon de: *Reglamento interior*, compuesto por delegados de Brasil, Canadá, Estados Unidos, Francia y España (Sr. Gómez Jara); *Redacción*, integrado por Bélgica, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Suecia, Venezuela y España (Sr. Gómez Jara); y *Carta de Transporte Aéreo*, formado por Canadá, Francia, Italia, Holanda y España (Sr. Tapia).

En la primera reunión de trabajo del Comité se acordó por unanimidad la elección del representante de Suiza, M. L. Clerc, para Presidente, así como del Excmo. Sr. General Salvador Merino (España) y Mayor K. M. Beaumont (Gran Bretaña) para Vicepresidentes primero y segundo, respectivamente.

La primera cuestión planteada al Comité, según el orden del día fijado y aprobado, fué la de revisar su Reglamento interior y métodos de trabajo. Un Subcomité especialmente nombrado para ello se había reunido con anterioridad al 11 de septiembre en Madrid, terminando un proyecto que, iniciado en sesiones anteriores, fué perfilado hasta ser presentado al Comité. Hay que reconocer que su discusión y aprobación fué lenta y trabajosa, restando un tiempo que más tarde habría de ser necesario para asuntos de más importancia. No creemos del menor interés referirnos a los detalles de la discusión, ni tan siquiera a la síntesis del Reglamento acordado. Unicamente queremos hacer constar una ardorosa y eficaz defensa del idioma español, realizada por las Delegaciones de Venezuela y España, para aclarar ciertas expresiones sobre las traducciones y empleo de los tres idiomas oficiales en los trabajos del Comité, que sin llevar consigo una clara exclusión de ninguno de ellos, podían prestarse, sin embargo, a confusión o falsas interpretaciones al

(2) Los países representados en esta reunión fueron: Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Cuba, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Indonesia, Italia, Países Bajos (Holanda), Portugal, Reino Unido (Gran Bretaña), República Dominicana, Suecia, Suiza y Venezuela. Asistieron también observadores de las siguientes organizaciones internacionales: Federación Internacional de Transportes Aéreos Privados (F. I. T. A. P.), Asociación Internacional de Transporte Aéreo (I. A. T. A.), Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (I. I. U. D. P.) y Unión Internacional de Aseguradores de Aviación (U. I. A. A.).

conferirse la facultad de suprimir en determinadas ocasiones algún idioma.

Sin duda alguna, y como estaba previsto, el tema más importante de las deliberaciones del Comité fué el de la revisión de la *Convención de Varsovia* sobre el transporte aéreo internacional aprobado en 1929.

La postura más radical que conviene hacer notar en primer lugar fué la mantenida por los Estados Unidos. Afirmó el jefe de dicha Delegación, Mr. Nunneley, a través de una documentada intervención, que no estaba, a su juicio, perfectamente demostrada la conveniencia de una revisión de la *Convención de Varsovia* y que quizá fuera preferible conservar dicho texto, con todos sus defectos, que emprender el camino de la modificación de un acuerdo que con sus *veintidós años* de existencia y firmado y ratificado por *cuarenta Estados*, venía siendo adoptado poco a poco por la jurisprudencia y legislación interna de los países y era uno de los documentos de mayor aceptación en el campo de todo el Derecho privado. Tanto en el caso de que el nuevo Convenio entrara gradualmente en vigor, como que esto se realizara en el momento de que un número suficiente de Estados lo hubieran firmado, existirían dificultades para concordar el nuevo texto con el antiguo.

Dicha postura, que planeaba nada menos que la improcedencia de la necesidad de la revisión de la *Convención de Varsovia*, mantenida además por la representación del país más importante en materia de transportes aéreos, había de causar la natural sensación en el Comité, y en nuestra opinión sería la principal causa de que la reunión de Madrid no llegara al acuerdo esperado con gran optimismo al comienzo de las deliberaciones. En efecto, aunque dicha opinión no prosperó (3), había de causar mella en todas las Delegaciones, y a través de todas las discusiones del articulado del proyecto se iba a convertir en la constante sombra que haría meditar la conveniencia de volver a cada paso al viejo texto de *Varsovia*, que, cual sentenciado que se resiste a morir, quedó presente y aferra-

(3) Votaron a favor de la propuesta de Estados Unidos: Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos, Filipinas y Suecia, y en contra: Australia, Brasil, Canadá, Cuba, España, Portugal, Reino Unido, Suiza y Venezuela.

do durante toda la labor al salón de sesiones, resistiendo al final victoriosamente, al no poderse llegar por falta de tiempo a una discusión de todo el articulado del proyecto (4).

Como es completamente imposible entrar en los detalles de la labor realizada y conclusiones obtenidas, nos limitaremos simplemente a señalar los asuntos más importantes que fueron objeto de deliberación o de acuerdo.

Después de una amplia discusión fué aprobado el principio de incluir como transporte internacional tanto el realizado *gratuitamente* como por *remuneración*.

En orden a la *definición del transporte internacional*, se contenía en el proyecto examinado una notable ampliación del campo de aplicación del Convenio respecto a lo acordado en *Varsovia*, toda vez que en el texto sometido a deliberación se consideraba como transporte internacional, además del realizado entre dos Estados contratantes o entre dos puntos de un Estado contratante con escala prevista en otro (contratante o no), admitidos en *Varsovia*, el caso en que tan sólo el lugar de salida o el de llegada estuvieren en territorio de Estado contratante, a condición de que la empresa transportista pertenezca también a un Estado contratante.

Sobre este punto es interesante señalar la postura de la Delegación española (Sr. Morris), que mantuvo la tesis (atrevida y revolucionaria, según el propio autor la calificó) de una mayor extensión del campo de aplicación, hasta el punto de considerar que todo pasajero: desde cualquier parte del mundo; de cualquier nacionalidad, y transportado en cualquier empresa, debía quedar dentro de la *Convención de Varsovia* en cuanto y por el simple hecho de que en

(4) La opinión de la Delegación española a este respecto era que para la colaboración internacional, postura básica en su opinión, era preferible un texto con defectos, pero en vigor en un gran número de Estados, que otro nuevo más perfecto, pero aceptado por pocos países. No obstante ello, su voto fué contrario a la propuesta de Estados Unidos, por estimarla como una postura excesivamente radical y que cerraba la posibilidad de discusión sobre la conveniencia, forma y alcance de una revisión de la *Convención*, necesaria al menos en ciertos aspectos.

dicho transporte entraran en juego elementos de distinta nacionalidad.

Otro de los puntos más debatidos fué el relativo a los *documentos de transporte*. El ponente había considerado conveniente omitir en el proyecto presentado la regulación de los títulos que con los nombres de billete, boleto y carta de porte se contienen en el texto de Varsovia para pasajeros, equipaje y mercancías, respectivamente. Fué precisamente la Delegación española (señor Tapia) la que suscitó la improcedencia de esta medida, al considerar que si bien era verdad que en el texto hoy día vigente se detallan de una forma quizá excesiva, que resta flexibilidad, los requisitos de los expresados títulos de transporte, no podía, en cambio, ser admitida su supresión. En primer lugar, porque algunos de dichos requisitos (lugar de salida, destino, escalas, etc.) podían ser precisamente determinantes de la condición internacional del transporte, y en segundo lugar, porque había que dar al usuario, parte más débil del contrato, las suficientes garantías frente a la empresa de transporte, que impidieran que ésta pudiera establecer con su solo arbitrio los requisitos de los títulos que estimara convenientes, transformando así el contrato, esencialmente bilateral, en un auténtico contrato de adhesión. Por ello se estimaba que era necesario la fijación de un número mínimo de requisitos en los títulos de transporte, como fórmula intermedia entre los extremos del Convenio y del Proyecto. Esta fué, sin duda, alguna, la cuestión más debatida a lo largo de un buen número de sesiones y determinante, además, de la creación del Subcomité de "Carta de Transporte Aéreo", al que nos hemos referido al principio, y sin que a pesar de ello se llegara a un acuerdo definitivo.

La materia cuya discusión con más interés se esperaba era la relativa a la *responsabilidad del transportista*. Las más variadas opiniones y tesis más dispares fueron sostenidas en el Comité, mereciendo una especial curiosidad la de la Delegación española (General Salvador Merino) al solicitar la supresión de la exención de responsabilidad para el transportista en el caso de que pruebe que "tanto él como sus empleados tomaron las medidas del caso para evitar los daños, o que les fué imposible a unos y otros el tomarlas", por juzgarla inútil e

innecesaria, ya que fácil habría de ser siempre para toda empresa la prueba de tales medidas si no hubo mala fe, y por el contrario, si existió dicha intención o dolo, ya estaba previsto el caso en los artículos siguientes al considerar la responsabilidad ilimitada.

Cabe señalar como acuerdo de interés también la resolución de que el transportista tendrá *derecho de retención* de las mercancías y del equipaje no pagado, aprobada por unanimidad.

Nada más importante dieron de sí las deliberaciones de Madrid. Para actuar como preparación del próximo Congreso, se acordó que un Subcomité nombrado al efecto se reuniera en París en el próximo enero con objeto de facilitar las futuras tareas.

Si no se llegó a la aprobación de ningún texto definitivo, no cabe duda de que hubo importantes acuerdos en materias de principios básicos, que han de suponer una gran facilidad para los ulteriores trabajos del Comité en lo que se refiere a la revisión del Convenio de Varsovia.

A ello contribuyó, con su buena voluntad, la Delegación española, que anteriormente había discutido y elaborado las bases y líneas directrices de su actuación (5) sobre el principio de una gran flexibilidad, condición ésta precisa en las deliberaciones internacionales, donde no puede tratarse de imponer a los demás las ideas y principios propios, sino llegar a fórmulas de transacción que puedan recoger lo mejor de las legislaciones y doctrinas de cada país. El mantenimiento de esta política fué debido a la acertada dirección del General Salvador Merino, Presidente de la Delegación, quien con su siempre certera y oportuna visión y elevado tecnicismo contribuyó de una manera muy notable al éxito de las discusiones y a la adopción de una gran parte de las resoluciones.

(5) Tomaron parte en las deliberaciones previas de la Delegación española y posteriormente en los trabajos del Comité, además de su Presidente, el General Salvador Merino, los Tenientes Coroneles Uriarte y Moris, los Comandantes Salvador Monge y Tapia y los Capitanes Gómez Jara y Herrera, por el Ministerio del Aire, y el Sr. Valenciano, diplomático y letrado asesor, por el Ministerio de Asuntos Exteriores.