

LA COLABORACION E INTEGRACION AEREA
INTERNACIONAL. ANTECEDENTES HISTORICOS.
EMPRESAS MULTINACIONALES. PERSPECTIVAS
EN LATINOAMERICA

Por
JACINTO PINO MUÑOZ
Ayudante de Derecho Aéreo, Seminario Derecho
Público, Escuela de Derecho, Santiago.

P R E A M B U L O

El objeto de este trabajo es variado. Pretende, en primer término, hacer una síntesis histórica de los proyectos de cooperación e integración del transporte aéreo, que se han realizado en distintas zonas del orbe, poniendo el acento en los ensayos de Europa y América Latina, por ser los más conocidos.

Persigue igualmente señalar las formas más usuales de cooperación, destacando la experiencia de Scandinavian Airlines System, de los países escandinavos, por la relevancia ejemplarizadora que ella tiene.

Se hace también un breve análisis de los problemas que deben superarse.

Por último, se pretende crear conciencia y demostrar la evidente necesidad de que los Estados Latinoamericanos unifiquen su política aérea, su estructura jurídica y administrativa, y superen toda clase de obstáculos, con el fin de concertar un acuerdo regional de transporte aéreo y de crear una empresa multinacional que racionalmente y en forma económica pueda competir con las empresas foráneas al área.

Por la magnitud de la labor y debido a la ausencia de fuentes, o a su difícil acceso, este intento adolece de imperfecciones, pero su autor quedará sobradamente satisfecho si consigue inquietar sobre el tema y logra, con la cooperación de juristas más ilustrados que él, hacer que estas Sextas Jor-

nadas de Derecho Público signifiquen una positiva colaboración en el proceso de integración de nuestro transporte aéreo, que involucrará un eslabón más en el proceso de integración general de nuestras economías, política y legislación, en pro del mayor bienestar de nuestros pueblos.

I.—LA COOPERACION E INTEGRACION AEREA. ENSAYOS EUROPEOS.

Primeros ensayos.

En la conferencia de desarme que siguió a la Primera Guerra Mundial surgieron las primeras propuestas sobre la internacionalización de líneas aéreas y cooperación aérea internacional. Francia propugnó en esa oportunidad que las aeronaves por debajo de cierto tonelaje debían perder su nacionalidad. Además solicitó la creación de una autoridad aérea de carácter internacional y la constitución de un monopolio de transportes en poder de una compañía internacional, cuya propiedad pertenecería a los estados participantes. Suecia propuso dejar en manos de esa misma autoridad el acuerdo y distribución de las concesiones. Inglaterra, a su vez, fue partidaria de que la Sociedad de las Naciones controlara la aviación civil.

España no fue ajena a estas ideas, ya que incluso fue más lejos y propuso químicamente la total internacionalización de la aviación, sin hacer excepciones de ningún tipo.

En el año 1933 de Denys presentó al Comité Jurídico Internacional de la Aviación un trabajo sobre internacionalización de las vías aéreas, en el cual se entregaba a la Comisión Internacional de Navegación Aérea (CINA) la tuición sobre ellas.

En la Conferencia de Chicago de 1944 se abordó también el tema de la internacionalización de las rutas aéreas. La disparidad de criterios que imperó en esta reunión y que estuvo a punto de hacerla fracasar, también se hizo presente al tratarse este problema.

Inglaterra era partidaria de que la Convención creara

una autoridad de orden internacional, la cual tendría la facultad de reglamentar las rutas, frecuencias, capacidad y tarifas. Canadá apoyaba esta tesis agregando que debía facultarse a los estados para otorgarse recíprocamente privilegios de tránsito u otras facilidades de orden comercial. Estados Unidos, en cambio, que velando por sus intereses sustentaba el principio de la más absoluta libertad en materia de transporte aéreo internacional, se opuso al establecimiento de una autoridad mundial que tuviera las atribuciones señaladas.

La propuesta más interesante fue la hecha conjuntamente por Australia y Nueva Zelanda que en su parte final expresaba: "Acordamos que estos objetivos (cooperación aérea internacional, protección de los intereses nacionales, y eliminación de desavenencias y competencia desenfrenada) pueden lograrse mejor con el establecimiento de una autoridad de transporte internacional, la que sería responsable de la explotación de los servicios aéreos en las rutas troncales internacionales prescriptas y que tendrían en propiedad los aviones y el equipo auxiliar utilizado en esas rutas; sobreentendiéndose que cada nación retendrá el derecho de dirigir todos los servicios de transporte aéreo bajo su jurisdicción nacional, incluyéndose sus territorios adyacentes, solamente sujetos a los requerimientos internacionales acordados respecto a derechos de aterrizaje y tránsito, servicios de seguridad, etc. . . , deseándose a este respecto que este Comité de la Conferencia considere la organización y el mecanismo necesario para el cumplimiento de esta resolución".

En definitiva se impuso en la Convención la tesis de que debía respetarse la soberanía de los Estados sobre el espacio aéreo que circunda sus territorios y se subordinó a su autorización la concesión de permisos a los servicios regulares de itinerario fijo y para el sobrevuelo.

Proyectos europeos.

Europa ha sido bastante prolífica en materia de integración aérea debido a la gran aceptación que han tenido los

intentos de federalización. Es de interés analizar los proyectos más importantes.

Proyecto de Bonnefous.— Se propició la creación de una autoridad supranacional que tendría por misión lograr la máxima utilización de los medios existentes, la eliminación de la competencia y que velaría también por la racionalidad de las inversiones. Dentro de estas facultades, el organismo creado debía propender a la unificación del material de vuelo y al establecimiento de la infraestructura. Se concluía pidiéndose la constitución de una Asamblea y de una Corte de Justicia. El organismo creado no tenía imperio y el proyecto se inspiraba en el plan Schuman para la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Recomendación Van Kieft.— En un informe presentado a la Comisión de Cuestiones Económicas de la Unión Europea propuso convocar a una reunión de los representantes de los Estados y de las líneas aéreas, con el objeto de obtener en definitiva la asociación de ellas en un organismo europeo único y que a la vez haría de nexo con los Estados miembros.

Proyecto Sforza.— El Ministro de Relaciones Exteriores de Italia presentó a la consideración del Consejo de Ministros de la Unión Europea un plan que consistía en general en lo siguiente: abdicación de los países de su soberanía y la formación de un espacio aéreo común europeo; y la asociación de las líneas aéreas en un consorcio único, bajo la tuición de una autoridad internacional.

Uno de los proyectos que se concretó, a iniciativa de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, en la Conferencia de Coordinación de Transportes Aéreos Europeos, celebrada en Estrasburgo en 1955, fue la creación de la Comisión Europea de Aviación Civil (C.E.A.C.), que tiene por misión obtener la coordinación y más racional utilización del transporte aéreo y promover el estudio y solución de los problemas inherentes al mismo.

La C.E.A.C. es un organismo interestatal, del cual no forman parte las empresas, a las cuales se les deja en libertad para concertar acuerdos sobre las materias señaladas,

comprometiéndose los Estados a tomar las medidas necesarias para facilitarlos.

Primeras empresas aéreas multinacionales.

En el año 1929 se creó una empresa franco rumana de navegación aérea, destinada a unir París y Bucarest con escalas en Praga, Viena, Budapest y Belgrado. La empresa era en realidad francesa y los Estados que utilizaban sus servicios participaban en la explotación mediante aportes de capital, subvenciones y combustible. La compañía debía tomar en cada país pasajeros de esa nacionalidad.

Operó también en esa época la compañía ruso alemana Duruluf que unió Berlín con Moscú y que suspendió sus servicios en el año 1937.

En 1934, Inglaterra, Australia y Nueva Zelandia crearon la Quantas Empire Airways que en definitiva se transformó en una empresa gubernamental australiana, pero que siguió actuando en estrecha colaboración con la línea inglesa B.O.A.C. Los países señalados, en el año 1940, crearon una nueva empresa para explotar los servicios aéreos en la región del Pacífico. Al año 1951 el capital estaba integrado en un 20% por la B.O.A.C., 30% por la empresa australiana Quantas y el 50% restante lo aportó Nueva Zelandia. Los aviones de esta última compañía se registraron en esta última nación. Con el objeto de controlar la empresa y relacionarla con los gobiernos de los países miembros se creó la Tasmah Air Commission.

Como fruto del acuerdo de Camberra de 1944, entre los países ya mencionados, nació la B.C.P.A. destinada a prestar servicios entre Estados Unidos, Australia y Nueva Zelandia y que comenzó sus operaciones en el año 1948.

Recientes intentos en Europa.

La necesidad de explotar más racionalmente el transporte aéreo ha hecho fructificar en Europa, en estos últimos tiempos, la concertación de una serie de acuerdos.

Se ha creado así la Air Union formada primitivamente por las siguientes empresas: Air France, Sabena, Lufthansa, K.L.M. y Alitalia. Estas compañías se han organizado con el objeto de coordinar frecuencias y horarios, repartirse el tráfico y se han celebrado también convenios de representación y sobre agencias de venta. El sistema aceptado implica la conservación de la individualidad de las empresas y de su pabellón. Por lo expuesto no se trata en este caso de la formación de una empresa multinacional, sino sólo de establecer acuerdos sobre determinados puntos.

El 13 de diciembre de 1960, a raíz de la celebración de la Convención Internacional de Cooperación para la Seguridad de la Navegación Aérea, se creó una agencia con personalidad jurídica, denominada Eurocontrol, a la cual se le encomendó el servicio internacional del control de las aeronaves civiles y militares en lo que se refiere al aspecto técnico y de seguridad de las operaciones. La jurisdicción de este organismo comprende a los países europeos que intervinieron en su formación, pero se contempla un procedimiento para extender estos servicios al espacio aéreo de otros Estados no contratantes. Este interesante proyecto sobre cooperación internacional, para la seguridad de la navegación aérea, no descarta sino que más bien trata de concretar los principios enunciados en esta materia por la OACI.

Air France, Alitalia, Lufthansa, B.E.A., K.L.M., Swisair, Iberia y BOAC, han creado también un organismo de carácter técnico, para contribuir al mejoramiento del transporte aéreo comercial. Su sede está en Bruselas y para cumplir la finalidad señalada debe realizar estudios especializados y trabajos estadísticos.

En el tratado de Yaoundé, de 28 de marzo de 1961, del cual forman parte 11 repúblicas africanas, se entregó a Air France la explotación del tráfico internacional. Esta sociedad no es internacional sino que tiene o recibe su nacionalidad de cada uno de los Estados signatarios. La sede está en París y además de los Estados africanos la integran Air France y la Unión Aeromarítima de Transporte (U.A.T.).

Formas de cooperación entre empresas.

Las compañías aéreas han celebrado distintos tipos de acuerdos para lograr una cooperación aérea internacional, contando con el consentimiento de sus respectivos gobiernos. Estos acuerdos han tenido variadas formas y han consistido:

Cooperación por cambio de rutas. Como los acuerdos bilaterales sólo permiten a las empresas aéreas únicamente explotar las rutas de los países que participan en el convenio. Se ha estimado necesario que los Estados participantes de varios acuerdos bilaterales permitan un servicio de ida y vuelta circular, sobre una ruta o conjunto de rutas que interesan por lo menos a tres países. De esta manera se logran servicios directos, sin trasbordo, una mejor coordinación de horarios y una más racional utilización del equipo.

Otra forma de cooperación es la banalización del material volante. En este caso una empresa aérea puede utilizar el material de otra, con o sin su tripulación. Un ejemplo puede aclarar este sistema. Un avión de nacionalidad chilena realiza un viaje de ida y vuelta cada dos días entre Santiago y Buenos Aires. Por esta circunstancia el avión queda detenido en Buenos Aires durante un día completo. Ahora bien, es perfectamente posible que una empresa de nacionalidad argentina explote la aeronave durante ese día de inactividad en la ruta Buenos Aires y Asunción.

Los acuerdos de representación constituyen otro sistema, aún cuando en este caso se trata de un estado primitivo de cooperación. Una empresa puede confiar a otra, en determinados territorios y escalas, que se encargue de las maniobras de tierra como reaprovisionamiento, revisión y asistencia técnica o conducción del aeropuerto a los centros urbanos.

Una forma más avanzada de cooperación aérea se manifiesta en los pools, los cuales consisten fundamentalmente en acuerdos destinados a distribuir entre las empresas las utilidades obtenidas en la explotación de los equipos. Sin embargo estos acuerdos pueden consistir además en otras variantes. Así se puede convenir: préstamo recíproco de instalaciones; cancelación de un importe mensual por las empresas

usuarias; autorización para que cada empresa cuente con personal propio en los aeropuertos de las sociedades extranjeras y facultar a estas últimas para prestar a este personal la cooperación debida y para utilizarlo en caso de que no tenga necesidad de él la empresa a que pertenece. La distribución de las utilidades se realiza a prorrata en función de las distancias recorridas, la carga y pasajeros transportados, el tipo de material de vuelo y otros factores. Se excluyen de esta distribución en cambio las subvenciones estatales.

Scandinavian Airlines System.

Desde antes de la Primera Guerra Mundial las naciones escandinavas ya se encontraban en conversaciones para establecer una línea aérea internacional. La extensión del conflicto les impidió en ese entonces concretar esta aspiración.

La pionera en estos esfuerzos por crear una empresa aérea multinacional fue la compañía privada sueca Aktiebolaget Aerotransport (A.B.A.) que solicitó a su gobierno, ayuda financiera para explotar un servicio internacional. Suecia se negó a ello por estimar que los riesgos debía afrontarlos directamente el capital privado. Se formó entonces la Swedish Intercontinental Services (S.I.L.A.) que se dio la misión de explotar ese servicio, reservando para la A.B.A. las rutas intereuropeas. Ambas empresas entraron en tratos con los gobiernos de Dinamarca y Noruega y se acordó que la S.I.L.A., en representación de los tres países, comprara material de vuelo. Se adquirieron primeramente varios D.C. 4.

Ante la dificultad de crear una compañía que debiera registrarse en los tres países se recurrió a la idea del consorcio. El acuerdo se firmó en el año 1946 y se creó una especie de Consejo, compuesto por dos miembros por cada país, que tenían atribuciones similares a los de directores de sociedades anónimas. Las decisiones se tomaban por mayoría, salvo en lo relativo a la modificación de los estatutos, lo cual requería unanimidad. Las partes adquirirían las aeronaves de su peculio y tenían la obligación de asegurarlas. El aprovisionamiento y la mantención del equipo se efectuarían en propor-

ción a la participación de cada contratante. El personal debía de preferencia ser escandinavo.

Las partes debían además de aportar al consorcio, su organización, sus servicios comerciales y los medios necesarios para la explotación en la siguiente proporción: la empresa danesa Det Danske Luftarselskab (D.D.L.), 2/7; la empresa noruega Delnorske Luftarselskab (D.N.L.), 2/7; y la A.B.A., los 3/7 restantes. Se previó también el proceso de disolución del consorcio, dándose las normas del caso.

Los vuelos se iniciaron en 1946 al unirse la península y Estados Unidos. Pronto se abrió una nueva ruta al explotarse en el año 1948 el servicio hacia América del Sur.

El acuerdo primitivo sufrió muchas modificaciones. La primera de ellas se hizo en 1948 y se acordó que las tres empresas explotarian en común los servicios intereuropeos e intercontinentales, bajo la denominación común de Scandinavian Air System (S.A.S.). Sin embargo, las empresas continuaron existiendo como compañías independientes, explotando su parte del progreso común y soportando sus propios gastos de explotación, sin perjuicio de contribuir con aquellos cuya distribución había sido convenida. En materia de entradas se aceptó distribuir las en proporción al volumen del tráfico explotado.

En 1949 después de pacíficas negociaciones en que intervinieron representantes de las compañías y los ministros de transportes de los tres Estados, se decidió crear la European Scandinavian Air System (E.S.A.S.), para la explotación de los servicios en el continente, y la Over Seas Scandinavian Air System (O.S.A.S.), a la que se reservaban las rutas intercontinentales. La E.S.A.S. actuaba con entera independencia de la otra empresa creada y en ella las compañías conservaban también su independencia. Las entradas se distribuían como en un pool en base a las toneladas kilómetro.

De lo expuesto se deduce que la organización era demasiado compleja, ya que aparte de los organismos señalados existían tres compañías. El sistema era también inconveniente porque dificultaba los acuerdos y hacía antieconómica la explotación. La situación se hizo tan crítica que incluso

se estuvo a punto de disolver el consorcio. Para estudiar una salida a estos problemas se formó un pequeño comité de expertos que en definitiva elaboró un informe de gran valía y cuyas ideas matrices fueron favorablemente acogidas e incorporadas en la estructura definitiva de la organización.

La reestructuración se acordó en el año 1951 y se creó una sola empresa con fines económicos, la cual debía ser explotada bajo la denominación de Scandinavian Airlines System. Es de interés analizar las diferentes cláusulas del acuerdo.

Son partes del convenio la A.B.A., la D.N.L. y la D.D.L. y en proporción de 3-2-2, respectivamente. El capital establecido es de 30.350.0000 dólares.

Se fija un plazo de duración de 25 años a contar desde el 1º de octubre de 1950. O sea, expira en el año 1975.

Su objeto es la explotación del tráfico aéreo comercial y de las demás actividades relacionadas con él, en conformidad a las normas señaladas por el acuerdo y respetándose asimismo las determinaciones adoptadas por el Consejo de Administración. Se prohíbe a las partes desarrollar actividades de este género, mientras no se cuente con la aprobación de todas ellas. A las autoridades nacionales de Suecia, Noruega y Dinamarca se le faculta para solicitar servicios de tráfico interior siempre que la explotación pueda producir aceptables resultados.

La distribución de las utilidades y pérdidas se hace en proporción a los aportes. La responsabilidad es solidaria frente a terceros. Hay exoneración mutua de responsabilidad para el caso de guerra, peligro de ella, trastornos políticos, catástrofes naturales u otros casos similares.

En materia de régimen de propiedad las partes conservan el dominio de los bienes raíces, los cuales deben ser arrendados al consorcio. Las aeronaves y los demás bienes del activo son de propiedad de la nueva organización y tanto los antiguos aparatos como los por adquirir deben ser matriculados dejándose constancia de la proporción en que son dueñas las empresas. Se faculta para realizar la inscripción señalando un aporte distinto, cuando los diferentes tipos de naves

sean utilizados preferentemente en el territorio de un Estado determinado, o por otro tipo de razones de orden práctico.

Pese a lo señalado, aunque alguna de las partes conserve la propiedad de algunas de las aeronaves, el dominio de ellas será siempre del consorcio, el cual podrá en todo caso considerarse como dueño de ellas, estando facultado incluso para enajenarlas.

La dirección de S.A.S. está radicada en tres organismos: el Consejo de Administración, el Comité Ejecutivo y varios directores, uno de los cuales es el Director General.

El Consejo de Administración está compuesto por los integrantes de los consejos administrativos de las tres empresas, pero sólo tienen derecho a voto hasta seis miembros de cada uno de ellos; lo presiden un presidente y dos vicepresidentes, los cuales junto con un delegado de cada una de las compañías integran el Comité Ejecutivo. El Consejo tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: aprobar el presupuesto anual, los estados de cuentas, el programa de actividades, debe reglamentar las actividades del Comité y designará al Director General y a los demás directores que sea necesario. Al Director General se le conceden similares atribuciones a las que tienen los directores de sociedades anónimas.

Se ha previsto también la separación que pueda ser obligatoria, voluntaria o bien impuesta por intervención del gobierno de uno de los tres países. La liquidación se hace en forma diferente según sea la clase de separación. También se han dado normas para el caso de disolución del consorcio.

Los problemas que suscita la interpretación o aplicación del acuerdo no pueden ser resueltos por los tribunales ordinarios de justicia sino que por medio del arbitraje.

Es de interés también señalar las relaciones entre S.A.S. y los países escandinavos, las cuales deben regularse en base a tres materias principales: concesiones, coordinación en materia de política interior y coordinación en el campo de la política exterior.

Las concesiones no se otorgan por los Estados directamente a S.A.S., sino a las compañías contratantes, el consorcio opera, pues, por la autorización que se ha concedido a

las empresas para transferir derechos a S.A.S Las concesiones en los fundamental son idénticas y se ajustan al plazo del convenio, esto es veinticinco años. Se asegura a S.A.S. el conjunto de los servicios aéreos internacionales, pero se permite la autorización a otras empresas si el consorcio no puede o no desea explotar determinados servicios. En el plano interno cada Estado tiene libertad para autorizar a otras empresas de la explotación de los diferentes servicios o rutas. En esta forma Noruega ha permitido que otras compañías trabajen las líneas internas. En Suecia la A.B.A. no está favorecida por un monopolio. En Dinamarca en cambio parece que la D.D.L. goza de este tipo de derechos.

Dado el régimen de concesiones existentes y por el hecho de que cada Estado puede modificar las condiciones de éstas, que ha concedido a las compañías nacionales, se hace necesario una coordinación de las autoridades estatales en materia jurídica, económica, técnica y administrativa. Con este objeto se han establecido algunos organismos de carácter coordinador como las reuniones de los jefes de la administración de la aviación civil. Estas autoridades sólo señalan recomendaciones a sus gobiernos, las cuales generalmente son acogidas. Cuando no hay acuerdo se puede recurrir al arbitraje. Hay asimismo un organismo compuesto por los jefes de inspección que tienen amplias facultades de orden técnico. En materia legislativa se han producido grandes adelantos y se tiene una legislación aérea bastante uniforme. La coordinación de la política interior es, pues, un hecho notorio.

En el terreno de la política exterior se ha logrado también la armonía necesaria que permita la defensa de los intereses del consorcio. Así, por ejemplo, para evitar la multiplicidad de los acuerdos, cada uno de los Estados escandinavos al celebrar un contrato bilateral con otro Estado, estipula la cláusula S.A.S. que permite a los aviones matriculados en cualquiera de los tres países volar sobre el territorio de la otra parte del contrato bilateral.

Naturaleza jurídica del consorcio S. A. S.

Es de interés analizar desde un punto de vista jurídico la naturaleza de S. A. S. A nuestro juicio no se trata de una mera unión de empresas aéreas ya que los Estados escandinavos en una u otra forma tienen ingerencia en la unión y contribuyen a mantenerla y fortalecerla mediante la coordinación en materia legislativa y en el campo de la política interna o internacional. El sistema creado rebasa de esta manera el contenido de una mera unión de empresas o de un consorcio.

En nuestro concepto existe un consorcio internacional cuando se reúnen los siguientes elementos:

- a) Existencia de dos o más empresas u organismos de diferentes países.
- b) Fin de lucro, el cual no necesariamente debe ser el único objetivo y tampoco en forma inmediata.
- c) Voluntad de asociarse.
- d) Aporte.
- e) Distribución de las utilidades y de las pérdidas.
- f) Que las empresas u organismos que se integren no pierdan su individualidad. Circunstancia esta última que lo diferencia de una mera sociedad internacional.

S.A.S consistiría, pues, en un consorcio internacional por reunir estos elementos, pero es necesario aclarar algunas modalidades del sistema. Al contrario con lo que sucede en la generalidad de los consorcios, en este caso el deseo de obtener las mayores utilidades posibles no ha sido la causa determinante de su creación. Lo que se ha perseguido es la subsistencia de una empresa aérea con posibilidades de obtener un fin económico, eliminándose una competencia entre los Estados escandinavos, que les permita tener una flota aérea que pueda asimilar los progresos de la técnica y competir en mejor forma con las grandes compañías de aeronavegación.

Para Haguénau, S.A.S., no tiene en realidad personalidad jurídica y se trataría de un organismo que señala para sus afiliados una serie de normas bastante rígidas sobre distribución de tráfico tanto desde el punto de vista de las li-

neas, como de la carga y pasajeros. Se trataría de una situación mixta entre el pool y el consorcio.

Manuel A. Vieira señala que los Estados escandinavos no han reconocido la personalidad jurídica del consorcio y estima que ello se ha debido a razones de orden tributario, para impedir una doble imposición, pero que la realidad internacional, en cambio, sí le ha dado ese carácter. Agrega que hay actividades que indudablemente suponen su existencia autónoma, en efecto: se trata de una persona distinta a sus integrantes, que posee incluso una denominación propia; hay responsabilidad solidaria frente a terceros; es el propio S.A.S. y no las empresas que lo integran, quien solicita a los Estados la autorización de vuelos y arrienda locales y contrata personal. Concluye señalando que de acuerdo a las características de su actividad, las obligaciones y derechos que de ella emergen y la responsabilidad de sus actos hacen que S.A.S. constituya una sociedad que desde el punto de vista internacional tiene personalidad jurídica.

II.—LA COOPERACION E INTEGRACION AEREA EN LATINOAMERICA

Introducción.

En Latinoamérica los intentos de cooperación aérea han sido tímidos. Los gobiernos y las empresas han llegado a ciertos acuerdos y han solucionado problemas de cierta trascendencia, pero no ha existido una clara conciencia ni una firme voluntad de lograr una verdadera integración. Los ensayos más audaces en esta materia se refieren a la creación de una Flota Aérea Latinoamericana, común a todos nuestros Estados, y al intento de los países que constituyen la Corporación Andina, esto es, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, que han sostenido conversaciones para la creación de una Flota Carguera, cuya posible estructura, organización y ventajas se examinarán más adelante. No ha existido tampoco una política aérea de carácter regional y muchos países

han celebrado convenios donde han comprometido seriamente el futuro del transporte aéreo nacional y de esta región.

Es el momento de reaccionar contra esta falta de visión y de perspectivas, y el esfuerzo deberán emprenderlo principalmente los propios Estados.

Los frutos de esta torpe política están a la vista, así la propia OACI ha señalado que las compañías aéreas sudamericanas tienen un ritmo inferior de crecimiento al de otras zonas e incluso han perdido terreno en el conjunto mundial.

Las compañías aéreas de Norteamérica entre 1965 y 1966 experimentaron un porcentaje de aumento en toneladas kilómetros del orden del 19%; en cambio las compañías sudamericanas, en el mismo período experimentaron un magro aumento de 2,2%, representando esta cifra el más bajo índice de crecimiento regional.

El transporte aéreo en América Latina.

Problemas económicos.

Uno de los problemas económicos más graves es el exceso de capacidad de tráfico ofrecida y que se debe a variados factores. Entre ellos deben mencionarse: existencia de una multiplicidad de empresas latinoamericanas; y las concesiones indiscriminadas a compañías foráneas, que muchas veces se hacen a cambio de obtener ventajas crediticias o de otra índole, a menudo totalmente ajenas a los intereses del transporte aéreo. La situación se está agravando aún más con la utilización de máquinas que desarrollan mayor velocidad y que por tanto permiten un mayor número de frecuencias. También inciden en el desarrollo de esta crisis la circulación de aeronaves, cada vez de mayores dimensiones, que tienen lógicamente un mayor número de asientos disponibles y de capacidad de carga.

La anarquía existente en materia de itinerarios, horarios y frecuencias, atenta igualmente contra la racional explotación del transporte, por producir una superposición de actividades que engendra un verdadero derroche de recursos. La causa de este fenómeno está en el régimen de libre concu-

rrerencia, el cual se ha desenvuelto al margen de una adecuada planificación.

También conspira contra el desarrollo de nuestros transporte aéreo la calidad de pequeñas empresas que tienen la mayoría de las compañías latinoamericanas, las que pese a las subvenciones estatales, no tienen recursos suficientes para adquirir material de vuelo moderno, acordes con el progreso de la técnica. Esta circunstancia perjudica porque se sigue utilizando máquinas anticuadas y de baja productividad económica.

El factor más regresivo, y que por ende debe destacarse, es la ausencia de una legislación y de una política aérea común. Las numerosas conferencias, jornadas y reuniones de todo tipo que se han celebrado, no han logrado aún la aprobación de un código tipo ni la necesaria armonía que debe existir en parte de la legislación complementaria. En materia de política aérea conocida es la anarquía, falta de visión, nacionalismo extremista y ausencia de criterio de muchos países que tienen prácticamente hipotecado su futuro aeronáutico.

*Proyectos latinoamericanos de cooperación e
integración aérea.*

En América Latina, al igual que en Europa, existen numerosos proyectos tendientes a uniformar la legislación, promover la cooperación en el transporte aéreo, en todas sus formas, y posibilitar la creación de una empresa multinacional, con participación de capital privado o estatal. Los esfuerzos no se han concretado aún en algo tangible y se examinarán en esta ocasión aquellos que corresponden propiamente a los países latinoamericanos.

El Tratado de Montevideo, de 18 de febrero de 1960, que diera origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, comprometió a los países signatarios a favorecer la progresiva complementación e integración de sus economías, teniendo como orientación básica la formación de un mercado común. Esta política general también dice relación con el transporte aéreo y el sistema posibilita tanto la integración

total como la subregional. O sea se permite que ciertas naciones adopten medidas tendientes a obtener una integración más acelerada.

Siguiendo esta tendencia la Asociación de Empresarios Participantes en el Intercambio Comercial de los Países de la ALALC (AELPALALC), reunida en Montevideo en septiembre de 1963, aprobó varias recomendaciones. Ellas fueron elaboradas por la Comisión N° 2, "Problemas de Transportes y Tarifas", y hay que destacar las que se pasan a indicar:

Deben eliminarse las trabas y gravámenes y facilitarse al máximo la celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales entre empresarios pertenecientes a países del área de la ALALC, destinados a la explotación conjunta de líneas aéreas, como asimismo los convenios de pool o coordinación, que lleven a cabo esas empresas para explotar rutas o segmentos de rutas, para los tráficos de la tercera y cuarta libertades establecidas por la Organización de la Aviación Civil Internacional. Estos acuerdos deben tener la más amplia publicidad, con el objeto de que los países de la ALALC actúen conjuntamente en la ejecución y cobertura de los tráficos de la quinta libertad.

Es preciso establecer regímenes que permitan la utilización en común de bienes aplicados al transporte aerocomercial, incluidas aeronaves, con miras a un más adecuado aprovechamiento de recursos.

Hay que autorizar sistemas operacionales internacionales conjuntos que posibiliten la ocupación del personal más apto, incluso en materia de tripulaciones, para un mejor rendimiento de las explotaciones que se encaren.

Deben buscarse fórmulas inmediatas que permitan afectar, tanto bienes como personas, a concesiones múltiples en el transporte aerocomercial.

Se recomienda también apoyar regímenes que favorezcan el agenciamiento recíproco de entidades aerocomerciales, con el objeto de distribuir el potencial de tráfico existente y evitar dobles representaciones en diversos lugares de Latinoamérica, reduciendo gastos y aumentando el rendimiento. En

este sentido se propugna igualmente evitar la duplicidad de imposiciones.

La Segunda Convención de esta Asociación de Empresarios, efectuada en Méjico, en agosto de 1964, ratificó las recomendaciones aprobadas.

La Confederación Interamericana de Transporte Aéreo (CITA), que es una entidad privada, con sede en Buenos Aires, y que reúne en su seno a numerosas empresas latinoamericanas de navegación aérea, juristas, profesores y parlamentarios especialistas en Derecho Aéreo, ha aprobado una serie de recomendaciones para obtener la uniformidad legislativa y aumentar la cooperación e integración de nuestro transporte aéreo. Hasta el año 1965 se habían celebrado diez reuniones, todas ricas en provechosas sugerencias que velan por el adecuado desenvolvimiento del transporte aéreo. La primera de ellas se celebró en Lima en marzo de 1960.

LA FLOTA AEREA LATINOAMERICANA

En noviembre de 1959 se reunieron en Panamá representantes de Colombia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú, con el objeto de establecer las bases que permitirían la creación de la Flota Aérea Latinoamericana.

Se observó allí que naciones de amplio desarrollo técnico y de poderosa capacidad económica se habían visto precisadas a acordar principios de unión y de coordinación de los servicios aéreos, formando unidades regionales o geográficas, como era el caso de los países europeos. Se agregó que esta necesidad era aún más palmaria tratándose de países en desarrollo como los nuestros, por lo cual debía concertarse un convenio regional de transportes y se debía establecer una empresa común multinacional, recomendándose que ella tuviera las características que se pasan a señalar.

La empresa debería tener el carácter de una sociedad privada, en la que cada país participará a través de una unidad económica nacional, en la cual las inversiones podrían ser privadas, oficiales, o de naturaleza mixta.

La propiedad sustancial y el control efectivo de cada uni-

dad nacional debería corresponder siempre a nacionales del respectivo Estado y su capital estaría representado por acciones nominativas.

El capital debería ser suscrito por iguales partes, por las diversas unidades nacionales y si una de ellas no pudiese suscribir la totalidad de la parte que le correspondía, la cuota no enterada se debía prorratear entre el resto de las unidades nacionales.

La distribución de utilidades debía hacerse en proporción al capital aportado y tomando también en consideración las ventas originales de cada país.

La empresa estaría dirigida por una Junta Directiva compuesta de cinco miembros, teniendo cada unidad nacional derecho a tener un director titular y dos suplentes. No se señaló cuál era el quórum necesario para tomar acuerdos, por lo cual debe entenderse que era la mayoría absoluta, pero se indica que cierto tipo de medidas deben ser adoptadas por las cuatro quintas partes de los votos.

Los países signatarios se comprometieron a adecuar sus legislaciones con el objeto de que la empresa sea considerada en cada Estado como una persona jurídica nacional y a eximirla de impuestos directos e indirectos.

Las aeronaves podrían ser matriculadas en los registros correspondientes de los países miembros, en proporción al capital suscrito y pagado, y se facultaba a la Junta Directiva, por unanimidad de sus componentes, para disponer cambio de matrícula a cualquier país que estimara conveniente.

Ninguna unidad nacional podría retirarse de la empresa antes del vencimiento del plazo de cinco años, contado desde su constitución, ni aún antes de cumplir la totalidad de los compromisos económicos contraídos.

Se recomendó asimismo definir y armonizar una política aérea regional que resguardara la soberanía de los países latinoamericanos y establecer normas que protegieran y controlaran el tráfico aéreo internacional, desde o hacia dichas repúblicas. Como paso previo, se sugirió durante un lapso prudencial de noventa días, suspender los nuevos permisos de operaciones internacionales que solicitaran las empresas,

cualquiera que fuese su nacionalidad, permitiéndose si que las concesiones en trámite prosiguieran su curso normal. Constituida la empresa los permisos para explotar sus servicios internacionales, entre los países signatarios, o entre éstos y terceros, que la nueva organización fuera capaz de servir, deberían ser concedidos a ella.

Es de interés señalar que la constitución de la empresa no descartaba la anterior incorporación de otros países del área.

A modo de crítica puede expresarse que no se contemplaba un procedimiento para resolver los problemas de interpretación y de cumplimiento de lo pactado, ni se daban normas básicas que orientaran una posible separación o disolución. La estructuración de la empresa es también un tanto simplista en tanto no se establecieron organismos permanentes que tuvieran por misión asesorar a la Junta Directiva en materia de estudios técnicos y económicos y que propendieran a la unificación legislativa y de la política aérea.

De acuerdo a lo establecido en el Acta de Panamá de 1959, se realizó en Santiago de Chile, entre el 17 y 23 de mayo de 1960, una nueva reunión a la cual asistieron representantes de los países que concurrieron a Panamá, con excepción de Ecuador. Se reiteraron en esta ocasión los acuerdos en orden a establecer un Convenio Regional sobre Transporte Aéreo Internacional, constituir una empresa multinacional y unificar la política y legislación aérea. Se creó un comité permanente, integrado por Jorge Restrepo Hoyos, de Colombia; Raúl Ferrero Rabagliati, de Perú, y Sergio Aldunate Videla, de Chile, los cuales reunidos en Lima en julio de 1960, presentaron un proyecto de convenio que sometieron a la consideración de los Estados interesados.

Es de trascendencia analizar los puntos principales de este convenio.

Se comienza señalando que el acuerdo regional se basa en el Art. 77 de la Convención de Aviación Civil de Chicago de 1944, que posibilita este tipo de tratados, y que el objeto de su vigencia es facilitar la creación de una entidad u organismo internacional que armonice los intereses y objetivos

comunes, para participar ventajosamente en los nuevos desarrollos de la industria aerocomercial internacional.

Hay una serie de disposiciones que constituyen una ratificación de lo acordado en Panamá y en la reunión de Santiago de Chile, las cuales se complementan en el sentido que se señalará.

Las unidades nacionales deben constituirse con arreglo a las leyes de cada país, como entidades autónomas, dotadas de personalidad jurídica y con patrimonio propio. El capital de cada una de ellas debe pertenecer en todo tiempo, por lo menos en sus dos terceras partes, a los nacionales del respectivo país. Se fija un plazo de un año a contar desde la fecha de aprobación del convenio, para constituir las respectivas unidades nacionales.

Precisando la naturaleza del organismo internacional en formación se determinará que deberá tener las características de una sociedad de derecho privado internacional, pero se facultará a las unidades nacionales, si las circunstancias lo hacen aconsejable, y siempre que exista unanimidad, para constituirse inicialmente y por el tiempo que se estime necesario, como un consorcio de servicios aéreos internacionales. A falta de acuerdo unánime, cualquiera de los Estados contratantes puede denunciar el Convenio. En este punto hubo discrepancia entre los delegados de Colombia y Chile, ya que el primero era partidario de la formación de una sociedad de derecho privado internacional y el segundo estimaba que las necesidades de operar frente a terceros países requería la formación de un consorcio. De ahí el contenido transaccional del artículo noveno del convenio.

Para el caso de que una unidad nacional hiciere un aporte de capital inferior, su representación y su voto serán proporcionales a él.

En lo que respecta a la participación de utilidades y distribución de las pérdidas se conserva el sistema de que se haga en proporción al capital y al volumen de operaciones que se genere en cada país, con el agregado de que si las pérdidas se producen por capacidad de tráfico ofrecida la unidad na-

cional respectiva deberá afrontarlas en una mayor proporción.

En el artículo décimocuarto se determina que las estipulaciones incluyen la aceptación de una cláusula de excepción latinoamericana, que implique el reconocimiento de una preferencia regional que no puede concederse indiscriminadamente a otros países.

Los Estados se comprometen a que la entidad internacional, o la unidad en su caso, sustituirán, si fuere necesario, a las compañías nacionales en todos los derechos, beneficios, concesiones y privilegios, concedidos a aquellas en virtud de tratados internacionales, suscritos con otros países o entre sí.

En el artículo décimosexto se establece algo similar a la cláusula S.A.S., que rige en los Estados escandinavos, favoreciéndose en esta forma a la entidad internacional, o a la unidad nacional con todos los derechos que se concedan por convenios bilaterales o multilaterales que suscriban posteriormente los países signatarios.

Los Estados se comprometen a poner término y en ceder a la entidad internacional, o a la unidad nacional, los servicios internacionales aéreos explotados por las compañías nacionales, a menos que los organismos señalados no tengan interés en la explotación. Hay acá una diferencia con los acordado en Panamá, ya que ahora no es necesario que la entidad internacional pueda explotar adecuadamente una determinada ruta, sino que basta que tenga interés para que se haga cargo de ella.

En lo relativo a nuevas concesiones, o modificaciones de las existentes, celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales, o revisión de los ya estipulados, los Estados se comprometen a tener en vista los intereses de la entidad internacional y hacer las consultas respectivas.

Se dan también normas para reformar la estructura administrativa y jurídica con el objeto de propender a la formación de la nueva empresa y al cumplimiento de sus fines.

Como forma de solucionar los problemas se adopta el arbitraje, de acuerdo al procedimiento establecido en la Convención de Chicago de 1944.

Finalmente, el Convenio deberá regir una vez que haya sido ratificado a lo menos por tres países de los que lo suscriben y siempre que sus poblaciones no sean inferiores a veinticinco millones de habitantes. Deberá también registrarse para dar cumplimiento a lo previsto en el Art. 83 de la Convención señalada.

El convenio, en general, es bastante más completo que lo acordado en Panamá en 1959 y de establecerse una empresa internacional de transporte aéreo, le serviría de adecuada base y protección jurídica.

De los países que han participado en estas negociaciones Chile es el que se ha mostrado más dispuesto a aceptarlo y a crear una empresa multinacional. En los otros Estados han existido obstáculos de diversas índoles. Ecuador tiene graves problemas en materia de inversiones. En Perú y Colombia, los inversionistas privados, aunque estimen que las utilidades pueden aumentar, temen que escape a su control la dirección de las unidades debido a la intervención estatal. Perú tiene también inconvenientes debido a su magnánima política de cielos abiertos, que lo ha llevado a firmar 17 convenios que ponen trabas en el cambio por adoptar una nueva política que favorezca la formación de la nueva empresa. Panamá, por su parte, no ha participado en las últimas gestiones.

En general han conspirado igualmente contra la aprobación del Convenio y la creación de la Flota, la opinión de las empresas nacionales y de los expertos que han estimado que no se dan aún las condiciones políticas, económicas y jurídicas que posibilitan un acuerdo tan completo. Ha disgustado también el carácter monopolista que se pretende dar a la entidad y la necesidad de hacer inversiones que indudablemente representarán un esfuerzo serio para los países que participen. Se ha estimado más conveniente por ello concertar acuerdos regionales con objetivos menos ambiciosos, pero más fáciles de concretar. Este parece ser el criterio que impera también en el Consejo de Transportes de la ALALC.

Sin embargo, no debe desconocerse que este proyecto ha contribuido a la realización de un diálogo fructífero; que ha

demostrado la urgencia de unificar la política aérea; que ha abierto los ojos a muchos países que estaban comprometiendo seriamente su futuro aeronáutico; y que ha indicado que mientras no se aúnen los esfuerzos, de estos países precariamente desarrollados, no se podrá contar con el adecuado material técnico, que permita una explotación económica racional y en condiciones de competir con las grandes empresas aéreas foráneas al área.

La Flota Carguera Latinoamericana

Como las conversaciones para la creación de un Convenio Regional en que participen todos los Estados Latinoamericanos y la creación de una flota común, han constituido un proyecto demasiado audaz e irrealizable por el momento, los Estados, dentro de un ámbito más restringido y con objetivos menos ambiciosos, han pretendido llegar a ciertos acuerdos.

Como el Tratado de Montevideo, como ya se ha dicho anteriormente, permite la concertación de acuerdos regionales a aquellos países que aspiren a avanzar más rápido en el proceso de integración, en Bogotá, en el presente año, se creó la Corporación Andina que agrupa a Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. Dentro de los objetivos de esta nueva agrupación regional está la creación de una Flota Carguera, que podría también integrarse con Argentina y Bolivia.

Es de interés analizar algunas consideraciones que se han tenido en vista para probar la conveniencia y factibilidad de la Flota Carguera.

El producto del transporte de carga, entre junio de 1964 y junio de 1965, ascendió a 48 millones de dólares y las empresas de América Latina sólo han participado de un 4 a un 6% de dicho producto. Como el tráfico va en aumento las posibilidades de obtener mayores utilidades estarían aseguradas y en un plazo breve se podría obtener una participación más razonable, lo que es perfectamente posible sin que sea necesario realizar una coordinación política y estructural de envergadura.

La utilización inminente de aeronaves de mayor capaci-

dad, que vuelan cada vez a más velocidad, y que tienen un alto costo, va a producir la imposibilidad de afrontar la competencia separadamente. En efecto, nuestros países no podrán realizar inversiones tan cuantiosas, especialmente al considerarse que junto con cancelarse el valor de cada máquina es necesario hacer un nuevo gasto del orden del 20% para manutención y repuestos. De ahí la necesidad de competir unidos y de uniformar la adquisición del material de vuelo, lo que permitiría un ahorro beneficioso en las condiciones de operabilidad de las máquinas.

Al aprovecharse la totalidad del tráfico de carga por la nueva empresa existiría un ahorro de divisas ascendente a 400 millones de dólares anuales.

El proyecto de Flota Carguera recibió en Viña del Mar, en junio de 1967, la aprobación del Consejo Interamericano, Económico y Social. Los representantes de Colombia, Chile, Argentina, Ecuador, Perú y Venezuela demostraron interés en la creación de la flota en base a las siguientes ideas matrices.

Cada gobierno determinará si las acciones serán de propiedad de intereses privados o de capitales del Estado.

La dirección de la empresa estará integrada por funcionarios de los respectivos gobiernos.

La empresa sólo tendrá por objeto el transporte de carga y funcionará independientemente de las aerolíneas nacionales. Se explicó que no habría una integración de líneas aéreas por las complicadas negociaciones que serían necesarias, debido a la multiplicidad y conjunción de inversiones en que participan los gobiernos, particulares nacionales y extranjeros.

Se calculó un capital inicial de 16 millones de dólares para que la empresa comenzara a operar, suma que se gastaría principalmente en equipo, ya que no habría necesidad de abolver gastos de infraestructura, y la empresa sería organizada en tal forma que tuviera bajos costos de funcionamiento y administración.

La reunión de Viña del Mar tuvo como antecedente otra

previa realizada en Lima en que participaron representantes de las empresas de las naciones señaladas.

B I B L I O G R A F I A

Manuel A. Vicira: "Cooperación Aérea Internacional", "La experiencia S.A.S." Apartado de la Revista de Derecho Público y Privado. Tomos 42 y 43, enero-diciembre de 1959, Montevideo 1960.

Alvaro Bauzá Araujo: "La Flota Aérea Latinoamericana" (Cooperación entre empresas). Trabajo presentado en la Segunda Conferencia Interamericana de Derecho Aeronáutico, celebrada en Miami en 1965, Montevideo 1965.

Documentos:

- Proyecto de Convenio Regional de Transporte Aéreo Internacional. Lima 1960.
- Informe de la delegación chilena de la "Reunión Informal de Autoridades Aeronáuticas", Santiago de Chile, noviembre de 1966.
- Organización de los Estados Americanos. Segunda reunión de Expertos Gubernamentales en Aviación Civil. Compilación de la legislación Básica de las repúblicas americanas en materia de aviación civil. Documento U. P. G. 36/14. 27 de abril de 1964.
- OACI. Informe especial: "La Aviación Civil en 1966". Boletín XXII. Número 5, mayo de 1967.

Diarios:

- "La Razón", Buenos Aires, 29 de junio de 1967.
- "Clarín", Buenos Aires, 24 de junio de 1967.
- "El Cronista Comercial", Buenos Aires, 24 de junio de 1967.
- "El Mundo", Buenos Aires, 29 de junio de 1967.