ESTUDIOS INTERNACIONALES

Problemas contemporáneos de la actividad aeronáutica y del espacio

Obra editada bajo la dirección de

Jeannette Irigoin Barrenne

María Teresa Infante Caffi

Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

EDITORIAL UNIVERSITARIA

PROBLEMAS CONTEMPORANEOS DE LA ACTIVIDAD AERONAUTICA Y DEL ESPACIO

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Colección dirigida por el

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

El INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

es un centro de enseñanza superior e investigación en el ámbito de las relaciones internacionales, en sus aspectos políticos, jurídicos, económicos, sociales e históricos. Imparte docencia de pre y postgrado en la Universidad de Chile y coopera con otras instituciones académicas

Dirección: Calle Condell Nº 249. Santiago, 9. Chile.
Dirección Postal: Casilla 14187. Sucursal 21. Santiago, Chile.
Dirección cablegráfica: INTERACADEMIC. Santiago, Chile
Teléfonos: 42940 - 258249.

PROBLEMAS CONTEMPORANEOS DE LA ACTIVIDAD AERONAUTICA Y DEL ESPACIO

Obra editada bajo la dirección de

JEANNETTE IRIGOIN BARRENNE

y

MARIA TERESA INFANTE CAFFI

INSTITUTO DE
ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

EDITORIAL UNIVERSITARIA
SANTIAGO DE CHILE

Estudios presentados al Seminario sobre
Actividades Aeronáuticas y del Espacio
organizado por el Instituto de Estudios Internacionales
de la Universidad de Chile
14-16 de septiembre de 1976

Inscripción Nº 47.851

Texto compuesto con *Linotype Baskerville*
e impreso en los talleres de la Editorial Universitaria
San Francisco 454, Santiago, Chile

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

Cuarta parte: Enfoques de la actividad espacial.

COLABORARON EN ESTE VOLUMEN

RAFAEL CAÑAS, Profesor Escuela de Derecho, Universidad Católica de Chile.

JULIO CHANÁ, Profesor Escuela de Derecho, Universidad Católica de Chile.

ALDO ARMANDO COCCA, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República de Argentina.

RAMÓN DE MURIAS, Vicepresidente para América Latina Braniff Internacional.

ENRIQUE EVANS, Abogado, Servicio Nacional de Turismo.
WERNER GULDIMANN, The Director Swiss Federal Air Office.

EDUARDO HAMILTON DEPASSIER, Prof. Emérito Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile. Prof. de Derecho Internacional, Universidad de Chile y Católica de Chile.

HERNÁN PITTO D., Profesor Escuela de Derecho, Universidad Católica de Chile.

ENRIQUE H. PRIETO RAVEST, Abogado de la Junta de Aeronáutica Civil.

ALEJANDRO ROYO DÍAZ, Facultad de Agronomía, Universidad de Chile.

MIGUEL A. SCHWEITZER, Profesor Derecho Penal, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

GERMÁN URZÚA VALENZUELA, Profesor Derecho Político, Universidad de Chile, Director Asuntos Internacionales LAN-CHILE, Secretario Ejecutivo Asociación Andina de Líneas Aéreas.

INTRODUCCION

No existe un tema que pudiera escogerse para un Seminario que tuviera más actualidad y más perspectiva en el futuro próximo inmediato que éste de la "Actividad Aeronáutica y del Espacio"; es por esta razón que el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile ha invitado, en el mes de septiembre de 1976, a distinguidos especialistas, tanto del país como del extranjero, para abrir un debate franco y alerta sobre estos temas que preocupan a la generación actual y que serán, sin duda, el principal motivo de discusión y conflicto de las generaciones futuras.

La importancia y trascendencia de los temas analizados en este Seminario, quedan de manifiesto en el discurso inaugural del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile y miembro de la Honorable Junta de Gobierno, General del Aire, don Gustavo Leigh Guzmán, quien expresó:

"Creo que la decisión del Instituto es oportuna y de innegable validez para nuestro país en particular, por cuanto nuestra situación geográfica y posición relativa demanda vías de comunicaciones aéreas para satisfacer las necesidades culturales, comerciales, turísticas, intelectuales, de seguridad nacional, etc.".

Sin lugar a duda, que la extensión de nuestro territorio y su posición relativa en el Cono Sur de América condicionan, y más que eso, determinan su vocación de encauzar las orientaciones de su transporte por la vía aérea, que en su inmensidad infinita permite descubrir los caminos que llevan a todos los rumbos y que hace del intercambio de pasajeros y de carga una de las preocupaciones primordiales de la actualidad.

El objetivo del Seminario sobre "Actividades Aeronáuticas y del Espacio" realizado en la sede del Instituto de Estudios Internacionales los días 14, 15 y 16 de septiembre de 1976 fue el dar la oportunidad de efectuar un amplio intercambio de ideas entre los especialistas de diferentes áreas de materias que guardan relación con estos temas y brindarles la posibilidad de formular proposiciones concretas para uniformar criterios o armonizarlos en las diferentes perspectivas desde las que puede enfocarse este vasto tema.

La publicación que presentamos ahora contiene los principales trabajos expuestos en este Seminario, que abarcan los más importantes problemas que se relacionan con la actividad aeronáutica y que han preocupado a los estudiosos del tema, tanto en nuestro país como en el extranjero.

Es indudable el valor de cada una de estas exposiciones y el aporte que significan para el desarrollo de la actividad aeronáutica, no tan sólo para nuestro país, sino que también para todos aquellos que enfrentan problemas similares al nuestro.

Intervención pronunciada por el Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Profesor Francisco Orrego Vicuña, en el acto inaugural del Seminario sobre Actividades Aeronáuticas y del Espacio

13 de septiembre de 1976

El Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile se complace en inaugurar esta tarde el Seminario sobre Actividades Aeronáuticas y del Espacio, que permitirá el desarrollo de importantes discusiones sobre una materia de especial significación para la comunidad internacional y para las políticas nacionales de fomento, organización y reglamentación de la actividad aérea y espacial.

Destacados especialistas nacionales y extranjeros se reúnen en este Seminario para intercambiar sus puntos de vistas y experiencias en aspectos tales como las políticas internacionales sobre transporte aéreo, la aplicación práctica de las libertades del aire, la revisión de las legislaciones nacionales e internacionales, el desarrollo de las estrategias de turismo, la seguridad de la navegación, la sanción de los actos ilícitos y otros muchos aspectos vinculados a la actividad aeronáutica contemporánea.

Particular importancia revestirá también el estudio del espacio ultraterrestre en sus dimensiones jurídicas, políticas, tecnológicas y económicas. Los trabajos de Naciones Unidas en este plano, la aplicación de la tecnología espacial al desarrollo económico y los nuevos usos del espacio ultraterrestre serán materia de especial atención.

El Seminario que hoy se inicia aspira a contribuir de esta manera al perfeccionamiento de las instituciones y cuerpos legales que rigen las actividades aeronáuticas y espaciales, entregando una perspectiva actualizada de los problemas contemporáneos atingentes a este ámbito. De especial interés es este esfuerzo para un país como Chile, en momentos en que avanza en la revisión de la legislación aeronáutica y en momentos en que se incorpora decididamente a la actividad espacial, mediante iniciativas tan trascendentales como la del proyecto NASA-Universidad de Chile, como la de la política espacial sugerida por el Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de las Fuerzas Armadas, o como la de la participación de Chile en la Comisión del Espacio Ultraterrestre de las Naciones Unidas.

Mediante su ciclo de Seminarios, el Instituto de Estudios Internacionales ha ido sistemáticamente estudiando aquellos aspectos de la vida internacional de mayor significación para América Latina y Chile. La preservación del medio ambiente marino, la transferencia de la Ciencia y Tecnología, la política oceánica, la escasez mundial de alimentos y materias primas, la Antártica, la integración económica y otras temáticas forman parte de esta visión académica que el Instituto ha ido entregando de año en año.

En este contexto, el Seminario sobre Actividades Aeronáuticas y del Espacio ocupa un lugar privilegiado al versar sobre una materia de tanta trascendencia nacional e internacional. Deseo agradecer muy sinceramente el esfuerzo y el aporte de los muy distinguidos especialistas que nos acompañarán en estos trabajos. Especialmente me complazco en saludar al Profesor Werner Guldiman, Director de la Oficina Federal de Aeronáutica de Suiza; al Profesor Mario Folchi, y al Embajador Aldo Armando Cocca, de la hermana República Argentina y a otros muchos distinguidos visitantes extranjeros.

Motivo de particular honor constituye la presencia en este acto del General señor Gustavo Leigh Guzmán, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea y miembro de la Honorable Junta de Gobierno, quien tanto en su actividad gubernamental como profesional ha sabido impulsar eficazmente las políticas nacionales en esta esfera de actividades. Junto con agradecerle su presencia e interés, me complazco en invitar al General Gustavo Leigh a pronunciar las palabras inaugurales de este Seminario.

Discurso del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile y Miembro de la Honorable Junta de Gobierno, General del Aire don Gustavo Leigh Guzmán, en el acto de inauguración del Seminario sobre "Actividades Aeronáuticas y del Espacio"

"El Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile patrocina, a contar de hoy, un "Seminario Internacional sobre Actividades Aeronáuticas y del Espacio".

Al establecer los propósitos de este evento declara la necesidad de analizar los principales problemas que emanan de esta realidad contemporánea, para que las perspectivas que aquí se obtengan puedan servir a los países en desarrollo para la formulación de sus respectivas políticas y la adecuación correspondiente de sus legislaciones y esfuerzos.

Creo que la decisión del Instituto es oportuna y de innegable validez para nuestro país en particular, por cuanto nuestra situación geográfica y posición relativa demanda vías de comunicaciones aéreas para satisfacer las necesidades culturales, comerciales, turísticas, intelectuales, de seguridad nacional, etc.

Quienes hemos tenido la suerte de nacer en este siglo, estamos atestiguando un violento desarrollo científico y tecnológico, cuyas metas finales no es posible medir ni prever.

El advenimiento de la electricidad, la radio, el teléfono, la aeronáutica, empequeñecen la Tierra y se constituyen en factores de influencia en el quehacer de la humanidad.

Desde el pequeño salto de los hermanos Wright, en 1903, hasta nuestros días, la aeronáutica ha hecho avances tan significativos que la ha llevado a asumir un puesto capital entre los medios de transporte actualmente en uso. Pero su desarrollo no se detiene y origina la astronáutica que ha permitido al hombre explorar la Luna y Marte, asomándose así a su galaxia madre.

¿Qué nos depara el futuro y cuál es el grado de influencia que este desarrollo ejerce en la cultura contemporánea?

He allí una justificación natural, y quizás si urgente, para promover estudios de los más variados temas o sectores del desarrollo.

La actividad aeronáutica en el mundo moderno, comenzó con una competencia heroica en que nó obstante ningún detalle técnico se había descuidado, proporcionó al mundo asombrado una idea de lo

que es capaz el hombre y de las infinitas posibilidades que encierra la criatura humana.

Es indiscutible el hecho de que los progresos industriales imprimen a la colectividad humana caracteres insospechados. Hasta el cansancio se ha dicho que el mundo de hoy se empequeñece. El concepto "tiempo y espacio" ha sufrido una modificación substancial, y con ello, muchos de los fundamentos en que se basa la actual estructuración de los estados y, lo que es más, las relaciones de los estados entre sí.

Ya no caben los aislamientos, como aquel espléndido que preconizaba la política británica de la era victoriana. Los mares, los desiertos, las llanuras, por vastas que sean, han dejado de constituir barreras infranqueables. Como consecuencia lógica, esta proximidad entre las naciones tiende a darles una apariencia común. Sólo los países de tradiciones riquísimas conservan aún algunas de sus características externas. Los países nuevos tienden a uniformarse, se hacen análogos; primero en simples exterioridades, pero luego esta transformación va adentrándose hasta casi homogenizar los diversos estados.

En este proceso ha intervenido el avión, al igual que otros medios de comunicación; pero puede decirse que el avión ha contribuido en forma definitoria a modificar intensamente las características de los países y regiones, eliminando tiempos y distancias que los separaban y los desconectaban físicamente.

Gracias a este acercamiento, los pueblos presentan cada vez fisonomías más similares. Son cada vez más escasos los países que presentan rasgos muy propios y exclusivos. Ni siquiera los idiomas han escapado a las influencias extranjeras y, a despecho de las periódicas advertencias de los puristas, todas las lenguas, cuál más, cuál menos, adoptan términos ajenos y a su vez exportan otros propios.

Estamos, sin duda, en la víspera de acontecimientos trascendentales que constituirán nuevos progresos, ya que el mundo ha marchado siempre adelante en una incesante renovación de ideales y conceptos. Ha avanzado siempre en pos de una meta dorada de perfección espiritual. Y aun las épocas que podrían parecernos de retroceso o "altos" en este avance incesante, no son sino etapas menos aceleradas de un proceso evolutivo que no conoce detenciones ni desalientos.

La aeronáutica es, sin lugar a duda, un agente dispersador de cultura. Si filosóficamente consideramos que "cultura es el mundo

propio del hombre", lo cual no significa que el hombre no viva también dentro de la naturaleza y dentro o bajo lo trascendente, la cultura es humanización. La historia del hombre como historia de la cultura es así el proceso de la transformación de su mundo y simultáneamente de la transformación del hombre. La cultura es, en el fondo, como dice Ortega y Gasset "un movimiento natatorio, un braceo del hombre en el mar sin fondo de su existencia, con el fin de no hundirse; una tabla de salvación por la cual la inseguridad radical y constitutiva de la existencia puede convertirse provisionalmente en firmeza y seguridad".

Si consideramos que la máquina, y en este caso su derivación en la aeronáutica, es un elemento destinado a rectificar las sendas por las cuales se desliza la vida humana, debemos pensar que se trata de un medio cierto destinado a perfeccionar nuestras normas de vida, a solucionar problemas que parecían insolubles, a liquidar conceptos anticuados y a estructurar nuevos métodos de convivencia humana. Es por lo tanto un agente provocador del conocimiento y un medio diseminador de la cultura.

Pocos años atrás, nadie pudo prever el transporte masivo de personas o carga transponiendo varias fronteras en escaso tiempo, en máquinas aéreas conducidas por computadoras, como ocurre rutinariamente en nuestros días.

Este espectacular avance de la aeronáutica ha significado un desafío para el derecho; mientras el derecho civil, el derecho comercial, el derecho administrativo y por último el derecho marítimo han dispuesto de siglos para la decantación y perfeccionamiento de sus normas, el derecho aéreo debe formular en pleno vuelo las normas que cautelen la seguridad, la vida y bienes, tanto de quienes se encuentran a bordo de la aeronave como de los terceros en superficie. En el espacio aéreo no existen fronteras convencionales, lo cual ha obligado a las naciones a dictar normas jurídicas y procedimientos standard para facilitar el transporte aéreo, como también a crear una legislación de alcance internacional para los delitos cometidos a bordo, en especial el apoderamiento ilícito de aeronaves o sabotajes.

El auge de la actividad comercial de este tipo de transporte ha adquirido una importancia tal, que la autoridad, en el legítimo ejercicio de la soberanía nacional, ha debido regular y otorgar prudencialmente las autorizaciones para la explotación del espacio aéreo; los convenios internacionales y las respectivas legislaciones internas

han debido dictar las normas para que las empresas aéreas efectúen su tráfico en forma segura, regular, económica, tomando en consideración los legítimos derechos de los usuarios.

El derecho, por estar al servicio del hombre, debe reconocer el avance tecnológico experimentado por nuestro siglo y con agilidad, flexibilidad y ponderación solucionar los problemas que este avance plantea, en aras del bienestar y progreso del hombre. De ahí la gran importancia que para la aeronáutica reviste el aporte doctrinario que las universidades y los estudiosos efectúen.

El actual Gobierno, consciente de la urgente necesidad de contar con normas legales idóneas y actualizadas y considerando que la legislación vigente en Chile es la ley de navegación aérea desde el año 1931, designó una comisión para que elaborara un proyecto de Código Aeronáutico para la República de Chile. Después de dos años de trabajo, tenemos la satisfacción de declarar que el código está en su fase de terminación y que será facilitado a las autoridades aeronáuticas, a las universidades y demás agencias interesadas, a fin de recabar su valiosa opinión.

Ahora bien, el avance de la ciencia y de la tecnología en las últimas dos décadas han tenido su demostración más evidente en los portentosos avances que se han efectuado en la exploración del espacio "ultraterrestre", es decir, más allá de la atmósfera; el hombre ha puesto sus pies sobre la Luna y desde julio del presente año, equipos cibernéticos y electrónicos, verdaderos ojos y manos del hombre, se encuentran explorando y enviando información del planeta Marte.

Considerando los peligros de orden jurídico, así como de seguridad nacional que podría originarse en este tipo de exploraciones por las superpotencias, se llevó el problema a las Naciones Unidas allá por el año 1958, sólo un año después del lanzamiento del primer Sputnik. Allí se designó una comisión especial sobre esta materia.

En 1959 y sobre la base del informe de la comisión especial, la Asamblea General creó un organismo de carácter permanente denominado COMISION SOBRE LA UTILIZACION DEL ESPACIO ULTRATERRESTRE CON FINES PACIFICOS.

La misión de la comisión es:

a) Examinar la esfera de la cooperación internacional y estudiar las medidas prácticas y factibles para llevar a cabo los programas de utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos

que puedan adecuadamente emprenderse bajo los auspicios de las NU.

b) Estudiar la naturaleza de los problemas jurídicos que pueda plantear la exploración del espacio ultraterrestre.

La comisión se compone de 37 estados miembros, entre los que se encuentra Chile desde el año 1973.

En el aspecto jurídico la comisión ha elaborado algunos tratados de importancia, que luego de ser aprobados por la Asamblea quedan abiertos para la firma de los Estados y van constituyendo lo que se ha denominado Derecho del Espacio.

En la actualidad, son cuatro las materias político-jurídicas en debate en la Comisión del Espacio Ultraterrestre:

1.— Proyecto de Tratado sobre la Luna.

2.— La teleobservación de la Tierra desde el espacio, de sus recursos naturales y de su ambiente natural (desde satélites).

3.— Elaboración de una convención internacional sobre los principios que han de regir la utilización por los estados, de satélites artificiales para las transmisiones directas de TV.

4.— La delimitación del espacio ultraterrestre.

Con respecto al tema relativo a las transmisiones directas de TV, debe tenerse presente que el problema se origina por las posibilidades que ofrece la tecnología actual, para poner en órbita ecuatorial geoestacionaria satélites que sirvan de medio retransmisor de emisiones de T V que pueden ser captadas en Tierra por los poseedores de receptores de T V convencionales a los cuales se agregue una antena parabólica y un conversor, elementos de bajo costo, con todas las implicaciones políticas, sociales, culturales y económicas que pueda acarrear a una nación.

Con relación al avance vertiginoso de la aeronáutica y el enorme impacto que sobre la mente y las convicciones humanas significa su avance, que se funde además con el campo creciente de la investigación interplanetaria, es oportuno recordar la voz de Pío XII que, en el Séptimo Congreso Internacional de Aeronáutica del 20 de septiembre de 1956, dijo:

"Dios, al poner en el corazón del hombre un insaciable afán de saber y al ordenarle dominar la Tierra, no tuvo intención de fijar límite a sus esfuerzos. Si le ofreció la creación entera, fue con el fin de que al tratar de interpretar su sentido, el espíritu humano

se compenetre cada vez más de la grandeza de su creador. Hasta hoy el hombre se ha sentido atado a la Tierra, y ha debido contentarse con la información fragmentaria que le llega desde el Universo exterior. Ahora, sin embargo, se le ofrece, al parecer, la posibilidad de romper la barrera y de alcanzar verdades nuevas y conocimientos más complejos, esparcidos libremente por Dios en todo el Cosmos..."

PRIMERA PARTE

Legislación aeronáutica: Problemas nacionales e internacionales

REVISION Y ACTUALIZACION DE LA LEGISLACION AERONAUTICA INTERNACIONAL Y NACIONAL

Germán Urzúa Valenzuela
Profesor Derecho Político. U. de Chile
Director Asuntos Internacionales LAN-CHILE
Secretario Ejecutivo Asociación Andina de Líneas Aéreas

Un tema tan vasto como el de la revisión y actualización de la legislación aeronáutica internacional y nacional exige un enorme esfuerzo de síntesis que nos obliga a omitir muchos problemas y planteamientos, y por eso mismo, a caer en observaciones generales de lo que ha venido sucediendo a la aeronáutica comercial.

Por eso, con el propósito de sistematizar esta exposición, creemos necesario expresar que el término "legislación internacional" es comprensivo tanto de los convenios multilaterales como de los acuerdos bilaterales de transporte aéreo. Y así, en forma separada, nos referiremos en seguida a estas dos categorías.

1. Los convenios multilaterales de transporte aéreo

Los convenios multilaterales que tienen importancia a la fecha son, básicamente, de cuatro órdenes:

1. El de Chicago, de 1944, y sus respectivas modificaciones,
2. El de Varsovia, de 1929, y sus complementos,
3. El de Roma, de 1952, y
4. Los de apoderamiento ilícito.

1.a. *El Convenio de Chicago*

En nuestro país, el Convenio de Aviación Civil Internacional fue aprobado por D.S. del 6 de diciembre de 1957, experimentando varias modificaciones.

Estas modificaciones se han referido al aumento del número de miembros del Consejo de OACI; a la fijación de un número de estados contratantes cuya ratificación es necesaria para que una propuesta de enmienda entre en vigor; al aumento de quienes componen la Comisión de Aeronavegación y a la agregación de dos nuevos anexos, los números 16 y 17 al propio convenio, relativos al ruido de aeronaves y a la seguridad aérea.

1.b. *El Convenio de Varsovia*

En cuanto al Convenio de Varsovia, suscrito en 1929, como se sabe es el documento fundamental que versa sobre la reglamentación del contrato de transporte aéreo.

Este convenio contiene reglas relativas a los títulos del transporte aéreo, a la responsabilidad del transportador, como asimismo a otras reglamentaciones.

En lo relativo a la responsabilidad del transportador esta convención la limitó a 125.000 francos Poincaré, equivalentes a US$ 8.300 por pasajero. En 1955 se firmó el protocolo de La Haya, cuya principal modificación fue la de aumentar el límite en el daño a las personas a alrededor de US$ 16.500.

Sin embargo, como Estados Unidos estimara insatisfactorio el monto acordado en La Haya, los transportadores que operaban territorio norteamericano debieron suscribir un acuerdo privado, el Acuerdo de Montreal, que fijó un límite de US$ 75.000 por pasajero.

En 1971, en la ciudad de Guatemala se firmó un nuevo protocolo, que consultó las siguientes modificaciones:

1. Se reemplazó el sistema de responsabilidad subjetiva de Varsovia-La Haya, por el de responsabilidad objetiva, esto es, que el transportador es responsable independientemente de que haya actuado con negligencia.

2. El límite máximo de responsabilidad se fijó en US$ 100.000 por pasajero, pudiéndose reajustar periódicamente su monto, y

3. Se simplificó la expedición del pasaje.

En 1975 se celebró en Montreal una conferencia diplomática, cuyos resultados se tradujeron en cuatro protocolos y una resolución.

Los protocolos se refieren, entre otras materias, a la documentación de la carga; al reemplazo del sistema de responsabilidad subjetiva por objetiva en el transporte de carga; a los límites de responsabilidad; al reemplazo de la unidad monetaria "franco Poincaré" por los derechos especiales de giro.

Por su parte, la resolución comendó al Comité Jurídico de OACI estudiase un texto refundido del Convenio de Varsovia, del Protocolo de La Haya, del Protocolo de Guatemala y los protocolos de Montreal. En el próximo mes de octubre el Comité Jurídico se reunirá precisamente para considerar el proyecto señalado.

En Chile, ninguno de estos acuerdos ha sido ratificado, no obstante la recomendación de la autoridad aeronáutica para aprobar las dos

primeras, es decir, el Convenio de Varsovia y el Protocolo de La Haya.

1.c. *Convenio de Roma de 1952*

En 1952 se aprobó en Roma el convenio sobre daños causados por aeronaves a terceros en la superficie, estableciendo un sistema internacional para reglamentar la responsabilidad extracontractual del transportador aéreo.

Este convenio estableció la responsabilidad objetiva para el transportador que cause un daño en la superficie, no teniendo necesidad la víctima de probar la culpa del transportador; basta que ella o sus herederos prueben que se produjo el daño y que fue causado por una aeronave en vuelo.

Para equilibrar esta protección de la víctima, el Convenio de Roma consagra la limitación de responsabilidad, tendiendo de este modo a proteger también al transportador.

A pesar de la importancia de las materias que trata, este convenio no ha tenido éxito, pues sólo 25 países han adherido a él. Comité Jurídico de OACI, en su 22º período de sesiones, octubre de este año, estudiará también la revisión de este convenio en base a un proyecto acordado en Montreal en abril de este año.

1.d. *Convenio sobre Apoderamiento Ilícito*

En lo que respecta a los convenios sobre apoderamiento ilícito, recordemos que el primero fue suscrito en Tokio el 14 de septiembre de 1963; el segundo en La Haya, el 16 de diciembre de 1970, y el tercero, en Montreal, el 23 de septiembre de 1971.

De ellos, el Gobierno de Chile ha ratificado los dos primeros. El Convenio de Tokio fue ratificado por D.S. 711, del 17 de diciembre de 1974, mientras el de La Haya lo fue según D.S. 147, del 19 de abril de 1972.

Por otra parte, dentro de esta materia, debemos recordar que el Gobierno de Chile modificó el artículo 58 del DFL. 221, de mayo de 1931, por el DL. 559, del 17 de julio de 1974, para establecer, en lo esencial, sanciones a aquella persona que con el objeto de destruir una aeronave en vuelo, dañarla o dejarla sin seguridad, desviarla de su ruta, alterar su itinerario, apoderarse de ella, ejercer su control, o con otros propósitos semejantes, ejecutare cualquier acto que pusiere en peligro su vida, la integridad corporal o la salud de los pasajeros o de la tripulación o las privare de su libertad por más de 24 horas.

1.e. *Estatuto de la* CLAC

Aparte de los convenios multilaterales citados, en 1974 se creó la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), realizando su primera reunión en el mes de agosto en Buenos Aires.

En ella, entre otras resoluciones, la CLAC aconsejó a los estados miembros a que alentasen a las empresas aéreas nacionales para que realicen esfuerzos tendientes a concertar acuerdos y arreglos de cooperación, como asimismo para la realización conjunta de estudios estadísticos y demás trabajos de investigación sobre el desarrollo del transporte aéreo en Latinoamérica.

2. LOS CONVENIOS BILATERALES

El bilateralismo ha continuado desarrollándose en la aviación comercial, como un sistema fundamental de las relaciones gubernativas en este aspecto y no obstante el nacimiento de uniones o asociaciones de transporte aéreo creadas en distintas regiones del mundo como consecuencia directa de los problemas tecnológicos y económicos.

Siendo éste el rasgo distintivo de las relaciones aeronáuticas en el mundo actual, dedicaré un análisis especial a esta materia, y de manera especial en relación al transporte latinoamericano y chileno.

2.1. *Análisis del bilateralismo.*

Las proyecciones y efectos del bilateralismo hay que considerarlos en relación a la tendencia general observada en el mundo, y en forma particular en Chile.

2.2. *Política aérea de Chile y el bilateralismo.*

Chile ha suscrito convenios bilaterales con Alemania, Argentina, Bélgica, Brasil, Cuba, Dinamarca, Noruega y Suecia, Ecuador, Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña, Holanda, Paraguay, Perú, Suiza, Fiji y España. Es decir, un total de 15 convenios, si pensamos en los países nórdicos como uno solo para estos efectos. De ellos, sólo uno no ha sido ratificado, el de Perú.

En todos estos convenios, como es usual, se ha justificado su concertación señalándose "el propósito común de reglamentar el transporte aéreo entre los respectivos territorios y fuera de ellos", como asimismo para "organizar ordenadamente los servicios aéreos inter-

nacionales" y atendido "el desarrollo de la cooperación internacional en el campo del transporte aéreo".

Los convenios más antiguos datan de 1947 (Estados Unidos, Gran Bretaña, Perú, Brasil y Argentina (1948), siguiéndoles los de Suecia, Ecuador, Suiza, Holanda, Bélgica, Alemania, Paraguay, Cuba, Fiji y España).

El análisis circunstancial de sus cláusulas más importantes permite sostener que la mayoría, sino todos, corresponde a lo que se define como convenios bermudianos, es decir, inspirados en el Convenio de Bermudas, firmados por Gran Bretaña y Estados Unidos, al término de la segunda guerra mundial, y que fue una transacción de dos sistemas diferentes de regulación del transporte aéreo internacional.

Los convenios bermudianos conceden irrestrictamente todas las libertades del aire, es decir, no sólo dan absolutos derechos de tráfico entre los territorios de ambas partes contratantes, sino también otorgan los llamados derechos de 5ª. libertad, juzgados siempre complementarios, pero que para los transportadores de largo recorrido son tanto o más importantes que los primeros.

El otorgamiento de derechos amplios a los transportadores extranjeros se ha hecho extensivo como práctica aeronáutica de Chile a todos los transportes extranjeros, pudiendo observarse que el país no ha cautelado debidamente su territorio aéreo, concediendo, por el contrario, permisos de explotación a todos los transportadores que así lo han solicitado.

En efecto, a los convenios citados, debe agregarse la relación de empresas extranjeras autorizadas a establecer servicios comerciales internacionales hasta Chile. Ellas son Canadian Pacific, Avianca, Aero-Perú, Air France y Alitalia, a la que no se le renovó el permiso de operación en 1974.

De las empresas que operaban a Chile hasta 1975, sólo Canadian Pacific y Sabena tenían restricciones en los servicios regionales, vale decir, entre Chile y Perú y Chile y Argentina.

En otras palabras, que por más de 16 años, Chile ha aplicado ampliamente la tesis de cielos abiertos, traducido en el otorgamiento de derecho de tráfico sin restricciones y a todos los transportadores que lo solicitaran.

Esta tesis está por cierto implícita en el Convenio de Bermudas, aún cuando no es la única característica que de él emana, y se incorporó en los convenios suscritos por Chile, y se aplicó además co-

mo criterio pragmático a lo que se ha llamado política aérea nacional.

Entonces se dijo, para defender este punto de vista, que era necesario conservar al país conectado con las grandes rutas mundiales, y que por eso era necesario interesar a las empresas extranjeras a venir a Chile otorgándoles derechos comerciales sin restricciones.

El otorgamiento de permisos irrestrictos equivale, en cierto sentido, a renunciar al principio de la soberanía aérea, constituyendo ello un grave error que pesa significativamente en la actualidad, cuando está enfrentada la aviación comercial a una de sus peores y dramáticas crisis. Sin embargo, nuestra crítica a esta liberalidad con que ha sido administrado el concepto de territorio y soberanía aéreos no tiende, en absoluto, a plantear una restricción drástica de los derechos de tráfico, sino a llamar la atención, primero, a la inconveniencia de que los países pequeños esgriman como argumentos conceptuales de su política aeronáutica principios elaborados por las grandes potencias, y, segundo, continúen afirmándose en los mismos no obstante el deterioro constante de sus propios transportadores.

Como efecto concreto del criterio citado, llegan a Chile ocho empresas europeas (siete en virtud de los convenios suscritos, y una sola por un permiso de la autoridad y en base al principio de la reciprocidad). Además, llegan a Chile siete empresas americanas, tres por existir convenios, dos en base al principio de reciprocidad y dos a las que no llega el transportador nacional.

En el caso de los ocho países europeos que llegan a Chile con sus respectivas empresas, cabría recordar que Chile en cambio sólo lo hace a tres de ellos.

Es decir, los convenios suscritos por Chile han sido usados unilateral y preferentemente por los transportadores extranjeros y, en definitiva, se establecieron desde un comienzo con la certeza de que no había posibilidad ni interés aeronáutico alguno por establecer servicios recíprocos en la mayoría de ellos y olvidándose que el bilateralismo implica no sólo igualdad de derechos, sino resultados económicos equivalentes a ambas partes contratantes. Surge frente a esta realidad la duda acerca de la jusificación de tales compromisos aeronáuticos, suscritos en más de una ocasión sin análisis técnico que los recomendara, y aún existiendo informes aeronáuticos en contrario.

El uso unilateral de un convenio bilateral de transporte aéreo es contradictorio, como principio y como efecto, y atenta contra una seria y responsable definición de la soberanía aérea y, al mismo tiem-

po, contribuye a distorsionar y a hacer nulos los esfuerzos por realizar ese declarado "propósito común de reglamentar el transporte aéreo entre los respectivos territorios" a que ya hemos hecho referencia.

Pero, y aparte del hecho cierto de que la interpretación liberal de estos convenios compromete la necesaria agilidad con que debe procederse en la aeronáutica moderna y la facultad y el derecho del gobierno de cautelar su propia soberanía aérea, no cabe duda alguna de que la fundamentación de ese entendimiento sigue sin justificación hoy; por el contrario, es más negativa que antes para países como Chile.

Chile soporta una oferta de capacidad que es excesiva, aun antes de que comenzara la introducción del avión de gran capacidad.

En efecto, si consideramos a los países europeos cubiertos por los servicios autorizados en Chile, se ofrecieron en 1975, 4.776 asientos semanales, mientras los pasajeros transportados promedio sólo llegaron a 387; es decir, que el factor ocupación asiento fue sólo de 8,1%.

En los servicios a Norteamérica hubo un total de 3.343 asientos ofrecidos, en tanto los pasajeros transportados ascendieron a 354, promedio también semanal; es decir, el factor de ocupación asiento fue sólo de un 10,6%.

Este promedio se eleva levemente en relación a Brasil, ya que fue de un 13,8%; y en el caso del servicio hacia Perú fue del orden del 12,3%, subiendo al 22,3% en el servicio entre Chile y Argentina.

En todos los sectores mencionados se observa una clara desproporción entre la oferta real de asientos semanales y la cantidad, también real, de pasajeros transportados.

Todo ello es consecuencia directa de esta excesiva liberalidad que sólo redunda en evidente desigualdad de participación de los transportadores extranjeros en los llamados tráficos regionales, o mejor, de 5ª libertad.

Insistamos en que los convenios bilaterales han sido suscritos siempre para establecer y ordenar, como se expresa, los tráficos originarios de un territorio al otro territorio de las partes involucradas; es decir, para servir los tráficos de 3ª y 4ª libertad. Pero, en el caso particular de los transportadores europeos, en especial el tráfico de 3ª y 4ª es en verdad, complementario del de 5ª En los años de vigencia de estos convenios, los transportadores, junto con haber hecho uso exclusivo de los permisos correspondientes, no han generado un tráfico de país a país verdaderamente significativo y cre-

cientemente sostenido. Por el contrario, han efectuado más tráfico de 4ª libertad que de 3ª, que es el propio de ellos, alimentándose en especial de las 5ªs libertades que generosamente les diera la política aérea del país.

En 1973 el transporte entre Santiago y Lima fue servido en 1973 en un 82,38% por transportadores de 5ª libertad, entre ellos dos norteamericanos y dos latinoamericanos. Los europeos, tres empresas, absorbieron el 22,79%. Indico esta fecha, porque a partir de 1974 y especialmente en 1975 la situación fue mucho más favorable para el transportador regional que en 1973 sólo llegó al 17,59%.

En efecto, en 1975, y existiendo dos transportadores regionales, su participación llegó al 44,14% contra un 50,86% de los de 5ª libertad.

Entre Santiago y La Paz, todo el transporte era administrado por dos empresas europeas y una norteamericana; algo similar entre Santiago y Caracas; o entre Santiago y Quito, para señalar puntos significativos del transporte aéreo latinoamericano.

En el área andina el transportador de 5ª libertad absorbe en 1975 el 60% del llamado tráfico regional andino.

En cambio, el transportador que proviene de un país no europeo no tiene igual suerte en 5ª libertad dentro de Europa. El 80% del tráfico europeo es realizado por transportadores europeos. Por ejemplo, en 1970, fecha en que comienza a operar LAN-CHILE a Europa, el 83,7% del tráfico regular de pasajeros fue realizado por las compañías europeas. Por cierto que tal porcentaje notablemente alto se mantiene sin muchas diferencias hasta hoy.

La introducción del avión de gran capacidad ha obligado a los países latinoamericanos a revisar su política aérea, en general muy amplia, y han empezado a aplicar una serie de medidas restrictivas, tendientes a cautelar el llamado patrimonio aéreo nacional.

Si los países europeos o norteamericanos, y, en general, en muchas partes del mundo, así lo hacen, surge la pregunta de por qué se plantea, en cambio, en América y, particularmente en Chile, una tesis ingenua y peligrosa, como es la de otorgar a los transportadores internacionales toda clase de derechos, deteriorando con ello el transporte aéreo comercial al aumentar sensiblemente la oferta ya excesiva e injustificada.

La autoridad aeronáutica chilena, con clara comprensión de esta realidad, ha debido afrontar también el reto que significa la introducción del avión de gran capacidad y la desigual repartición de los tráficos comerciales.

Las medidas adoptadas y las restricciones que deben imponerse en defensa del transportador nacional, tal como por otra parte se hace por otros medios en los países europeos y americanos, no pueden ser calificadas como irregulares o como arbitrarias. Corresponden, por el contrario, a una interpretación dinámica y realista de los textos bermudianos que por la misma generalidad preconcebida con que fueron redactados por las potencias triunfantes en la segunda guerra mundial, admiten también las restricciones de los gobiernos más débiles. Estas restricciones, por otra parte, son la consecuencia fatal del deterioro constante de las relaciones aeronáuticas aerocomerciales, inspiradas a su vez en el bilateralismo; en gran medida son también el producto del constante esfuerzo de las grandes empresas transportadoras por penetrar en los demás mercados y aniquilar así a los transportadores medianos y pequeños.

La historia de la aeronáutica comercial es historia política, como lo es la misma aviación y todo lo que a ella está adscrito.

Es curioso y significativo que la libertad de los cielos sea invocada, y más que nada utilizada, por empresas de alto desarrollo aeronáutico, y no por las pequeñas, que sólo tienen, como hemos dicho, las restricciones como única arma de defensa frente a la generosa acogida de ayer que ha producido como efecto visible de hoy la sobresaturación del mercado aéreo y el permanente deterioro de las empresas sudamericanas en general.

Pero, a diferencia de lo que se pretende discutir hoy, las restricciones impuestas por determinados gobiernos constituyen, además de su fundamento práctico, medidas perfectamente legítimas de los gobiernos. No se nos escapa que ellas constituyen factores disuasivos y muchas veces contrarios a un desarrollo sano de la aeronavegación comercial en el mundo, pero son ante todo reacciones destinadas a restablecer un equilibrio mínimo que debe existir en este aspecto entre los países.

Los convenios bilaterales bermudianos admiten, por otra parte, estas restricciones, y en gran medida sobreviven justamente porque las admiten. La flexibilidad del acuerdo Bermudas ha llevado hasta el establecimiento de prácticas notablemente rígidas y anticompetitivas.

Así, no es de extrañarse que cualquier convenio bilateral bermudiano hoy en día sea aplicado por más de alguna autoridad aeronáutica con un criterio mucho menos liberal que al momento de ser suscrito, e inclusive aplique un criterio abiertamente restrictivo en lo que dice relación con la oferta de capacidad de la empresa de la otra parte contratante.

Todavía más justificada es esta restricción cuando esa autoridad se encuentra frente al uso unilateral del convenio; uso que afecta directa e indirectamente los intereses de su empresa nacional.

Por lo general, en los convenios que analizamos tampoco existe alguna disposición que determine que la oferta de capacidad puede ser fijada por la empresa que ejercita los derechos, con lo que es perfectamente lícito concluir que tal determinación de capacidad corresponde hacerla a la autoridad aeronáutica que concede el respectivo permiso de explotación.

Añádase a lo anterior la necesidad de reducir el ejercicio de los tráficos de 5ª libertad, por lo general dimensionados en exceso y en perjuicio de los transportadores regionales.

Además de lo dicho, debe también admitirse la facultad de restringir los derechos de tráfico que tienen los gobiernos si se piensa en que la mayoría de estos convenios fueron suscritos enfrentados los gobiernos a realidades aeronáuticas absolutamente diferentes a las actuales, y en particular si se considera también todos los problemas de oferta de capacidad generados por los aviones de fuselaje ancho.

Estas mismas razones por cierto pueden ser invocadas para justificar aun medidas restrictivas juzgadas extremas, como es el de las compensaciones económicas, generalizadas en diferentes países. El gran tratadista Dr. Bin Cheng tiene más razón que nunca al decir que "cada libertad contiene una restricción que sólo puede ser removida a un precio".

La política aérea bermudiana está modificándose significativamente en todo el mundo. Ni siquiera es hoy mantenida por su principal creador y mantenedor, Estados Unidos, que, ante el deterioro constante experimentado por sus transportadores nacionales ha debido romper su tradicional política aeronáutica inspirada en esos principios liberales, e intervenir, por el contrario, restringiendo los derechos de tráfico concedidos a empresas europeas, entre otras.

En el caso de los países latinoamericanos, se han registrado notables tendencias favorables a la restricción de los derechos de 5ª libertad.

Así, en efecto, y entre otras, debemos mencionar la legislación argentina que constituye un precedente por la influencia significativa que ha tenido en los demás países latinoamericanos.

El principio del tráfico de 5ª libertad considerado como complementario del de 3ª y 4ª libertades, así como subsidiario para aquellos servicios no atendidos por las empresas locales, ha sido uno de

los pilares de la política aeronáutica argentina, impuesta por la doctrina Ferreira, basada en el principio de la propiedad de los tráficos de 3ª y 4ª libertades del aire de los países entre los que se realiza, considerando estos tráficos un bien económico, que debe ser repartido en principio por los estados que lo generan y reciben.

La actual ley argentina (19.030) consagra los siguientes principios a los que sujeta su política aérea internacional:

a) Que asegure al transportador nacional el libre ejercicio del derecho de sobrevuelo y de aterrizaje técnico (1ª y 2ª libertades);

b) Que la demanda de transporte aéreo entre el territorio argentino y el de un determinado país, se atienda primordialmente con explotadores de ambas banderas. La capacidad a ofrecerse por dichos transportadores se fijará en base a las necesidades de los tráficos embarcados en el territorio nacional que sean desembarcados en aquel país y viceversa (3ª y 4ª libertades). Cualquier aumento sustancial de la capacidad como consecuencia del incremento de la frecuencia, o sustitución de equipo o por la modificación de la configuración interna de la aeronave debe ajustarse al principio señalado y no se concederá, por lo tanto, si en ese tráfico el coeficiente de ocupación durante los últimos doce meses fue inferior al 50% de la capacidad autorizada.

Si no se acredita tal coeficiente, puede autorizarse el cambio de equipo ó su configuración distinta siempre que no se aumente la capacidad autorizada;

c) El tráfico de 5ª libertad no debe exceder a los de 3ª y 4ª salvo ciertos casos de excepción en que, por reciprocidad, deba admitirse lo contrario.

d) Los tráficos regionales (limítrofes) deben ser primordialmente atendidos por el transportador argentino y el del país limítrofe, debiéndose establecer, para ello, un régimen de protección especial.

e) Todo permiso a un trasportador extranjero queda condicionado a la reciprocidad y a la real y efectiva posibilidad y conveniencia de su ejercicio por el transportador nacional.

La legislación boliviana consagra principios muy similares a los de la Argentina, aun cuando innova en lo relativo al sistema de restricciones.

Así, en efecto, admite la defensa del transportador nacional en el ejercicio de las dos primeras libertades; a que el transporte regional o limítrofe debe ser atendido por los transportadores de ambas banderas; a que la capacidad se fije de acuerdo a las necesida-

des de los tráficos embarcados y desembarcados entre el territorio nacional y el del otro país.

La legislación boliviana se coloca en el caso de que su transportador nacional no esté en condiciones de efectuar tráficos de 3ª y 4ª, en cuyo caso se aplicarán formas de compensación para la 5ª libertad autorizada.

En cuanto al coeficiente exigido para autorizar aumento de capacidad la legislación boliviana la fija en un 60% de la capacidad autorizada.

El tráfico de 5ª libertad sólo es autorizado bajo el concepto de reciprocidad real y efectiva o, en su caso, conforme a un sistema de justa compensación por los derechos no ejercidos, y hasta que el transportador nacional se encuentre en condiciones de ejercer, por su parte, aquella reciprocidad.

Por último, al igual como la ley argentina, la ley de política aérea de Bolivia dispone que los tráficos regionales (limítrofes) deben ser atendidos primordialmente por el transportador boliviano y el país limítrofe, debiéndose en este caso establecer también un régimen de protección especial.

Por su parte, la legislación uruguaya establece como principio básico que las relaciones internacionales aeronáuticas de la República, en materia comercial, se fundamentan en el principio de la reciprocidad efectiva. Y entiende por reciprocidad real y efectiva la obtención de ventajas y beneficios concretos y prácticos equivalentes a los derechos, ventajas y beneficios que el país otorga a otros países, sea en el tráfico limítrofe, regional o internacional de pasajeros, correspondencia y carga.

Como puede apreciarse, también esta ley establece una institución similar a la boliviana, admitiendo legalmente la posibilidad de cobrar compensaciones por los tráficos de 5ª libertad del aire.

Es interesante señalar también que en la ley uruguaya se prevé como norma fundamental propiciar acuerdos regionales en materia aeroespacial que tiendan a lograr la integración social y económica de los estados latinoamericanos, así como a la efectiva complementación de sus servicios públicos.

Esta idea, tantas veces debatida entre los países latinoamericanos, donde hay muchas fuerzas y relaciones de poder encontradas no obstante sus permanentes declaraciones de cooperación, es, en nuestra opinión, el núcleo de un sistema que permitiría en gran medida superar los defectos del bilateralismo.

No creemos, en consecuencia, que puede éste ser remplazado de-

finitiva ni totalmente por un simple convenio aeronáutico multilateral; pero sí que puede estructurarse un esquema jurídico aplicable a las relaciones aeronáuticas de todos los países latinoamericanos o, inclusive en un plano más restringido, de una subregión dentro de esta amplitud ampulosa que implica hablar hoy de Latinoamérica.

Ya en el Convenio Panamericano de Aviación Comercial de 1928 se encuentra expuesta una de las ideas básicas de este esquema jurídico multilateral que debieran adoptar a la brevedad posible los países latinoamericanos. En efecto, el artículo 30 de ese Convenio estableció el derecho de uno de los estados contratantes a entrar en convenio o acuerdo especial con algún otro estado o estados, relativamente a la navegación aérea internacional, pero siempre que este convenio no lesionara el derecho o las obligaciones de alguno de los estados partes del Convenio Panamericano, y siempre que, también, dos o más estados, por razones de conveniencia recíproca y de interés puedan convenir en regulaciones adecuadas relativas al funcionamiento de las aeronaves y a la fijación de las rutas especificadas, pero admitiéndose que en ningún caso estas regulaciones impedirían el establecimiento y la explotación de las empresas americanas, sino que por el contrario, debían garantizar la igualdad de trato de las aeronaves de todos y cada uno de los estados contratantes.

También es de notable relevancia actual el artículo 32 de ese Convenio que dispuso que los estados contratantes procurarían en lo posible la uniformidad de las leyes y reglamentos relativos a la navegación aérea.

Es ésta, a cuarenta y ocho años de ser suscrito, la tarea más importante e insoslayable si se desea, con audacia, saltar en el espacio y recuperar el tiempo perdido por la mayoría de las empresas aerocomerciales de Latinoamérica, pero ganado por los grandes transportadores aéreos. Sólo una política uniforme que desarrolle una comunidad aeronáutica entre los países sudamericanos, por ejemplo, podrá terminar con los defectos del bilateralismo e inaugurar la era tan ansiada de un verdadero y auténtico multilateralismo regional.

REVISION Y ACTUALIZACION DE LA LEGISLACION AERONAUTICA INTERNACIONAL Y NACIONAL

Enrique Horacio Prieto Ravest
Abogado

El tema que me corresponde exponer será abordado en tres partes o etapas.

La primera consistirá en un rápido esbozo de las principales disposiciones legales vigentes en materia aeronáutica, de las cuales se destacarán en forma también muy breve, las normas más relevantes.

La segunda parte será un examen de las tentativas llevadas a efecto, históricamente, para actualizar o modernizar los textos aeronáuticos en vigor, como también de las acciones realizadas en orden a llenar sus vacíos.

En la tercera parte se plantearán algunas ideas que, a juicio del que expone, podrían permitir que nuestro país llegare a contar con una legislación aeronáutica adecuada y acorde con el desarrollo que ha alcanzado la aeronavegación, tomando en cuenta las posibilidades ciertas de un aun mayor desarrollo.

No escapará al elevado criterio de los distinguidos participantes en este Seminario que esta tercera parte de mi exposición es de carácter subjetivo, ya que envuelve o significa "una opinión", la del exponente, la cual, naturalmente, está fundada en su experiencia personal adquirida durante años de desenvolvimiento en el medio aeronáutico y en el estudio, hecho con cariño y entusiasmo, de una disciplina jurídica realmente atrayente.

No tengo la pretensión de que las ideas que expondré en esta tercera parte sean "la solución" al problema aeronáutico chileno. Sólo aspiro a aportar una muy modesta contribución, un antecedente más, para que Uds. la analicen y la discutan o para que quienes tengan la última palabra puedan, según les parezca, considerarla o desestimarla.

Hechos estos alcances, los invito a entrar en materia.

Si se hace un recuento y un análisis no muy profundo de la legislación aeronáutica chilena, en materia de leyes, se llegará a las necesarias conclusiones:

1) De que ella es *incompleta,* por cuanto existen innumerables situaciones reales y relaciones jurídicas que no están reguladas, con el consiguiente perjuicio que de ello resulta;
2) Que está *dispersa,* lo que acarrea serias dificultades para su consulta y, por qué no decirlo, para su conocimiento;
3) Que no obedece a idea central o política algunas, y
4) Por último, que ha ido quedando rezagada en relación con el objeto que es llamada a regular.

Las causas de esta situación son múltiples y no es del caso analizarlas una a una; pero sí creo necesario expresar que, a mi juicio, no es ajena a ellas la generalizada falta de una clara conciencia de la verdadera importancia del problema aeronáutico en su conjunto.

Son pocos los que, históricamente, se han interesado por la especialización en esta rama del derecho y menos aún los que han hecho fructificar sus conocimientos. La escasa literatura jurídica aeronáutica así lo demuestra, literatura que, en su inmensa mayoría se reduce a "tesis" o "memorias" de egresados de Derecho, con muy poca difusión y, por razones explicables, de dudoso valor práctico y creativo.

El Derecho Aeronáutico chileno tiene su pilar y su base en la "Ley sobre Navegación Aérea", que es un cuerpo legal que data de hace 45 años; que carece de historia de su articulado; que no sigue un sistema jurídico; que es el producto de la "copia" de legislaciones extranjeras ya reemplazadas y que presenta enormes vacíos al ignorar diversos problemas de la aeronavegación[1].

Pero, no obstante estas fallas e imperfecciones, reconocidas ampliamente desde hace mucho tiempo, esta ley ha permanecido hasta hoy casi sin modificaciones y sólo la ratificación del Convenio de Chicago, sobre Aviación Civil Internacional, acaecida en 1947, ha significado a su respecto una complementación de importancia.

Recientemente, a fines del año pasado, se dictó la Ley de Hipotecas y Créditos Privilegiados sobre Aeronaves, que si bien no constituye técnicamente una modificación de la Ley sobre Navegación Aérea, implica un complemento de la misma en una materia en que era notorio un evidente vacío[2].

Es indudablemente un motivo de satisfacción el poder contar con la aludida ley, pero resulta curioso y paradojal advertir que ella

[1]Decreto con Fuerza de Ley Núm. 221 public. en el D/O de 30 mayo 1931.
[2]Decreto Ley Núm. 1.286, public. en el D/O de 23 dic. 1975.

hubo de ser elaborada en tiempo record y para solucionar un problema práctico insoluble hasta ese momento y cuya solución era imprescindible. Y lo curioso y lo paradojal salta a la vista en uno de sus "considerandos", en aquel que expresa que la ley se dicta para cumplir con el compromiso que impone el Convenio de Ginebra sobre "Reconocimiento Internacional de Derechos Reales sobre Aeronaves", vigente en Chile desde 1961, vale decir, un lapso de nada menos que de 15 años para cumplir un compromiso que, además, habría de ser beneficioso, como lo será, para el desarrollo de la aviación nacional.

En síntesis, nuestra ley básica, considerada como parte integrante de ella la recién citada Ley de Hipotecas y Créditos privilegiados, presenta un vacío total en materias tan importantes como "la aviación comercial y la de turismo", "el seguro", "búsqueda, asistencia y salvamento" y otras; hay en ella desorden, imprecisión y confusión en la reglamentación de "la aeronave", de "la circulación aérea" y en materia penal, además de que en un asunto tan trascendental como es el transporte aéreo, resuelve a su respecto la aplicación de las normas menos adecuadas para él, cuales son las que contiene el Código de Comercio para el transporte por tierra, lagos, canales o ríos navegables.

La aviación comercial chilena está favorecida por una ley de franquicias tributarias y aduaneras que rige desde comienzos del año 1967 y cuyo vencimiento será a fines de 1981[3].

Esta ley, en síntesis, exime de impuestos y de contribuciones fiscales y municipales, en los mismos términos que a LAN-CHILE, que dispone de su propia ley, como también de todo derecho o impuesto de internación "ad valorem" y, en general, de todo derecho que se recaude o perciba por intermedio de las aduanas, por la importación de aeronaves, de sus partes y repuestos y de los equipos indispensables para repararlas o mantenerlas, a las empresas privadas chilenas. La ley define a la empresa chilena con los siguientes elementos:

— persona jurídica,
— constitución con arreglo a la ley chilena,
— domicilio social en Chile,

[3]Ley Núm. 17.101, de 1969.

— objeto exclusivo: la prestación de servicios de aeronavegación comercial,
— autorización de la Junta de Aeronáutica Civil y
— capital y administración en sus dos terceras partes, a lo menos, en manos de personas naturales o jurídicas chilenas.

No obstante que estas franquicias no han sido expresamente derogadas, ha sucedido que, como consecuencia directa de disposiciones legales generales o de franquicias perdidas por LAN-CHILE, hoy solamente queda vigente la exención de derechos aduaneros.

La aviación deportiva, es decir, la que se desarrolla a través de los denominados "clubes aéreos", es tal vez aquella que tenga una reglamentación más completa. En efecto, respecto de la organización de estas entidades deportivas, rigen las disposiciones del Código Civil relativas a las corporaciones de derecho privado[4]; las normas del Reglamento de Concesión de Personalidad Jurídica[5] y ciertas disposiciones especiales, dignas de ser revisadas, de un antiguo decreto que data de 1944 y que se refiere específicamente a los clubes aéreos[6].

La aviación deportiva está organizada bajo la dirección de una federación de clubes aéreos que se denomina "Federación Aérea de Chile"[7], que es el nexo con las entidades similares extranjeras y que ha demostrado ser un buen ariete en la obtención de resultados positivos para muchos de los clubes aéreos.

Estos organismos deportivos cuentan con disposiciones legales que los favorecen con exenciones de derechos de internación para aeronaves, combustibles y lubricantes, como también para la internación de los repuestos necesarios, y gozan de una subvención que se distribuye a través de la Federación Aérea.

Con el fin de no dejar incompleto el cuadro de nuestra legislación aeronáutica, el cual, como puede apreciarse y con cierta benevolencia puede calificársele de bastante pobre, no puedo evitar detenerme, aunque sea brevemente, sobre las leyes que establecen las autoridades aeronáuticas rectoras de la aviación nacional.

[4] Título XXXIII del Libro I del Código Civil.
[5] Dec. Supr. Núm. 1.540 (Justicia), public. en el D/O de 18 jun. 1966.
[6] Dec. Supr. Núm. 11 (Aviación), de 1944.
[7] Dec. Supr. Núm. 4.886 (Justicia), de 14 oct. 1947.

Me atrevo a afirmar que, en términos generales, es posible apreciar a través del tiempo transcurrido una cierta indecisión, una cierta vacilación legal en cuanto al rol que deben jugar las autoridades aeronáuticas chilenas.

A la fecha, estas autoridades aeronáuticas son dos:

a) la Dirección General de Aeronáutica Civil, dependiente de la Fuerza Aérea de Chile, y

b) la Junta de Aeronáutica Civil, dependiente del Ministerio de Transportes.

Me parece indiscutible que esta falta de decisión, que estas vacilaciones observadas en la definición de las autoridades aeronáuticas han contribuido, en buena medida, a retrasar el desarrollo de la legislación nacional aeronáutica y, consecuencialmente, a entrabar el proceso de desarrollo de la aviación civil. Para quien le haya correspondido actuar en el medio aeronáutico chileno de estas últimas dos décadas no es misterio la absoluta falta de política aeronáutica que hubiere fijado las reglas del juego.

La primera de las autoridades mencionadas, vale decir, la Dirección General de Aeronáutica Civil, a través de su historia, se ha ido extendiendo más y más y ha ido abarcando y cubriendo mayores campos de actividad. Por otra parte, y paralelamente, es posible observar que tanto su naturaleza jurídica como su dependencia han cambiado en varias oportunidades para llegar hoy a tener el mismo status que hace 16 años, después de haber pasado, en el período intermedio, por una situación jurídica muy similar a la que tuvo hace 20 años.

La Dirección General[8] en cuanto a sus funciones y competencia constituye hoy un organismo verdaderamente impresionante. En efecto:

a) es autoridad aeronáutica, en cuanto le corresponda dirigir la aviación nacional en el plano técnico, con facultades normativas en lo referente a la operación de aeronaves;

b) es órgano contralor, en cuanto controla la circulación aérea y la correspondiente infraestructura, lo que la obliga a proyectarse a lo largo de todo el territorio nacional;

c) desempeña funciones empresariales en cuanto administra los

[8] Leyes Núm. 16.752, de 17 feb. 1968; 17.351, de 30 sept. 1970 y 17.931, de 8 mayo 1973.

aeródromos públicos fiscales y presta servicios de ayuda y protección al vuelo y a la navegación aérea, bajo tarifado;

d) es un organismo inquisidor en cuanto investiga infracciones a las leyes y reglamentos aeronáuticos como también los accidentes de aeronaves civiles;

e) es un organismo sancionador, en cuanto aplica sanciones administrativas como consecuencia de las investigaciones que realiza lo que la puede llevar a enfrentar la responsabilidad de convertirse en juez y parte si en el accidente o en el incidente por infracción pudiere verse envuelta alguna dependencia suya;

f) es un organismo de instrucción en cuanto imparte conocimientos técnicos a través de su Escuela Técnica Aeronáutica;

g) es la voz autorizada u oficial de la meteorología nacional a través de la Dirección de Meteorología (ex Oficina Meteorológica de Chile), y

h) es el Conservador de aeronaves pues le corresponde llevar el Registro Nacional de Matrícula de Aeronaves.

La Junta de Aeronáutica Civil ha sido un organismo de una trayectoria diferente a la de la recién citada Dirección General. Su dependencia ha sido más o menos estable pues pasó de la Fuerza Aérea de Chile al sector transporte y allí se ha mantenido desde 1960. Sus funciones más limitadas y concentradas le han permitido, en términos relativos, alcanzar un grado de especialización jurídica pudiendo crecer más en profundidad que en extensión.

De acuerdo con su ley orgánica[9], esta repartición tiene a su cargo "la dirección superior de la aviación civil y comercial en el país". Esta atribución, que aparece tan amplia y que aparentemente le concede la calidad de "autoridad máxima", no se ve reflejada en el resto del articulado, lo cual le ha restado eficacia en su acción, ya que es muy poco lo que se puede hacer con una mera declaración de un principio, y ha dejado algunas materias en una nebulosa o en terreno de nadie y, lo que es peor, la ha convertido en objeto de disputa, sin beneficio alguno.

La Junta es un organismo colegiado, con todas las ventajas y los inconvenientes de los organismos pluripersonales, y dentro del Ministerio de Transportes, de reciente creación, le compete encargarse del transporte aéreo y de la aviación comercial.

Como sabemos, el Ministerio de Transportes está incluido entre

[9] Decreto con Fuerza de Ley Nº 241 (Transp.), de 1960.

las Secretarías de Estado colocadas bajo el área del Ministro de Hacienda, denominado el Superministro por la prensa, y ello por cuanto el transporte es una actividad que corresponde al sector económico y su desarrollo coordinado es de trascendental importancia, utilidad y conveniencia para el país. Por ello estimo que una de las cosas positivas de la Ley de la Junta es el hecho de haberla situado en el sector y en el Ministerio correctos.

Es corriente advertir que muchos organismos mal defienden su autoridad con procedimientos inútiles, las más de las veces engorrosos, y con papeleo excesivo. Este sistema, que es funesto en el transporte es simplemente catastrófico en el transporte aéreo. La "facilitación" busca simplificar los procedimientos, eliminar los trámites inútiles y evitar el engorro: todo ello por razones económicas, de expedición y de comodidad.

La facilitación es un aspecto de tanta importancia en el transporte aéreo que ha sido una preocupación constante en el ámbito internacional.

En nuestro país, la promoción de la facilitación ha sido encargada por la ley a la Junta de Aeronáutica Civil, la cual patrocinó la formación de un comité especial —el Comité FAL— el cual inició sus trabajos en 1962, año de la dictación de su estatuto reglamentario.

Este comité[10], integrado por representantes de las autoridades que, de una u otra forma, tienen participación en el transporte aéreo, como también por delegados de las empresas de aeronavegación que operan regularmente en Chile, ha obtenido resultados positivos dentro del marco de sus posibilidades pero la solución de algunos problemas ha excedido a su nivel, lo que hace aconsejable su reorganización a un nivel superior, al más alto que sea posible.

Según tengo entendido, de hecho, este Comité ha dejado recientemente de reunirse y de funcionar y ha sido reemplazado por comisiones aeroportuarias. Aun cuando creo que este receso se ha dispuesto con miras a la creación de un Comité FAL Nacional a un nivel más efectivo, estimo que habría sido más positivo su reemplazo sin una solución de continuidad. De más está decir, sin perjuicio

[10] Decretos Supremos N.os 59 y 65 del Ministerio de Economía (Subsecretaría de Transportes), publicados, respectivamente, en los "Diarios Oficiales" de 13 junio 1962 y 26 abril 1966.

de lo anterior, que la medida de establecer comisiones aeroportuarias me parece muy acertada.

En materia de reglamentación de orden general, me parece que nuestra legislación está en un mejor pie. Cuando hablo de "reglamentación" quiero referirme al segundo orden en la escala de disposiciones normativas, vale decir, a los reglamentos que complementan o desarrollan las leyes.

En este aspecto, si bien es cierto que quedan algunos vacíos y se notan algunas omisiones, puedo afirmar que se han dictado numerosos reglamentos que consideran muchos aspectos del quehacer aeronáutico.

Así, en la actualidad contamos:

- con un buen Reglamento del Aire[11], basado en las normas y recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional, que regula la circulación y el tránsito aéreo en el territorio nacional;
- con una reglamentación acabada sobre los requisitos y exigencias para el otorgamiento de licencias y certificados de aptitud a las tripulaciones aéreas, contenida en el "Reglamento de Licencias"[12];
- con un reglamento de marcas que deben ostentar las aeronaves como señal de matrícula y nacionalidad[13];
- con sendos reglamentos para el ingreso al territorio nacional de aeronaves civiles[14] y de Estado[15] extranjeras;
- con un reglamento de investigaciones y sanciones administrativas en el caso de infracciones a las leyes y reglamentos aeronáuticos[16], y
- con un reglamento sobre búsqueda y salvamento de aeronaves[17].

Además, la Dirección General de Aeronáutica Civil ha sabido hacer uso, en forma muy positiva, de las facultades normativas que,

[11] Decretos Supr. N.os 539 y 203 (Aviación), de 9 dic. 1970 y 8 may. 1972.
[12] Dec. Supr. Núm. 416 (Aviación) public. en el D/O de 26 agosto 1972.
[13] D/S N.os 789 y 443 (Transp.), public. en D/O de 19 ene. 1963 y 3 ago. 1963.
[14] D/S N.os 34 y 77 (Aviación), public. en D/O de 10 feb. 1968 y 18 feb. 1971.
[15] D/S Núm. 150 (RR. EE.), public. en D/O de 26 abril de 1968.
[16] D/S Núm. 349 (Aviación), public. en D/O de 2 de agosto de 1973.
[17] D/S Núm. 18 (Aviación), public. en D/O de 21 de febrero de 1973.

en el aspecto operacional, le confiere su ley orgánica. En efecto, en el ejercicio de sus facultades citadas ha puesto en vigencia regulaciones especiales, en los denominados DAR[18], sobre materias como:

- investigación de incidentes de aviación;
- operación de aviones de transporte público;
- trabajos aéreos;
- limitaciones de horas de vuelo de las tripulaciones aéreas;
- aviación general;
- administración y operación de los servicios de tránsito aéreo, y
- organización de los servicios de telecomunicaciones aeronáuticas.

En el año 1932 se puso en vigencia el Reglamento de Navegación Aérea, que vino a desarrollar las disposiciones de la Ley de Navegación Aérea. Este reglamento está casi totalmente derogado, especialmente por aplicación del sistema de la derogación tácita u orgánica, y hoy se hace sumamente difícil determinar, de entre su frondoso articulado, cuáles disposiciones permanecen aún en vigor. Además, este reglamento se ha convertido en una pieza de museo pues no resulta muy fácil encontrar un texto de este cuerpo legal.

Además de las leyes y reglamentos citados existen muchas otras disposiciones dispersas, de menor importancia y trascendencia pero no por ello menos interesantes de analizar, que terminan de configurar un panorama legal aeronáutico con las características de pobreza y falta de actualidad ya señaladas.

El derecho aeronáutico en Chile, a diferencia de otros países, incluso latinoamericanos, no cuenta con la cantidad de cultores con que cuentan otras disciplinas jurídicas. No obstante, y por fortuna, siempre ha existido un grupo pequeño que no ha escatimado esfuerzos por actualizar y metodizar sus disposiciones.

Así, por ejemplo, y con respecto a la ley básica, se han realizado varias tentativas y trabajos serios para lograr la aprobación de un Código Aeronáutico. En efecto:

a) en 1938, el Profesor don Eduardo Hamilton, a la época Asesor Legal de la Dirección de Aeronáutica, elaboró un proyecto de Código Aeronáutico, el cual, previas revisiones efectuadas por la Fuerza Aérea de Chile, llegó a la Cámara de Diputados tres años después para, posteriormente, ser retirado por el Ejecutivo;

[18]DAR, sigla que significa "Reglamento de la Dirección de Aeronáutica".

b) en 1944, el Profesor Hamilton presentó un segundo proyecto, que fue hecho suyo por un grupo de parlamentarios y presentado a la Cámara de Diputados tres meses antes de que lo hiciera el Ejecutivo, con algunas modificaciones. Este proyecto fue aprobado por la citada rama del Parlamento y remitido al Senado, para su segundo trámite constitucional, en 1947;

c) a comienzos de la década del 50, un grupo de alumnos del último curso de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica, bajo la dirección del Profesor Hamilton, elaboró un proyecto completo y actualizado de reforma al proyecto que se encontraba en el Senado. Este proyecto de reforma recibió un amplio respaldo y la aprobación de las autoridades aeronáuticas y del Instituto de Estudios Legislativos, que incluso designó una comisión especial para su análisis y redacción definitiva, y fue presentado al Senado como una "moción" de uno de sus miembros;

d) en 1956, el jefe del Departamento Jurídico de la Dirección de Aeronáutica presentó un proyecto de Código Aeronáutico que fue elevado a la consideración de la Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile.

Posteriormente, en 1971, se creó por decreto supremo[19] una Comisión cuyo objetivo era estudiar y proponer una modificación a la Ley de Navegación Aérea. Esta Comisión, que se constituyó con gran solemnidad, sólo celebró una sesión la de constitución.

En la actualidad se encuentran en plena labor dos grupos de trabajo:

1) una Comisión, presidida por el Auditor General de la Fuerza Aérea, encargada de la elaboración de un Código Aeronáutico, la que está trabajando desde hace más o menos dos años[20] y cuya labor se encuentra en su fase final, según lo manifestó en la sesión inaugural de este Seminario el General señor Gustavo Leigh, Miembro de la Honorable Junta de Gobierno, y

2. una Subcomisión de la Comisión de Estudio y Reforma del Código de Comercio, presidida por un miembro de esta última, el Profesor del Derecho Comercial de la Universidad de Chile señor Rafael Eyzaguirre, que tiene la misión de preparar un

[19] Decretos Supremos N.os 355 y 499 (OO. PP. — Subs. Transportes), publicados en el "Diario Oficial" de 9 nov. 1971 y 27 ene. 1972, respectivamente.

[20] Decreto Supremo Núm. 529 (Aviación), public. en D/O de 12 ago. 1974.

proyecto sobre el contrato de transporte en todas sus formas, marítimo, terrestre y aéreo.

Estas dos iniciativas de nuestro actual Gobierno nos hace tener la certeza de que en un futuro cercano podremos haber logrado la tan ansiada legislación.

Y cito otras iniciativas.

Con respecto al importante tema de la aviación comercial, tengo conocimiento de que estaría terminado y para la consideración del Supremo Gobierno, un nuevo proyecto para el fomento y desarrollo de aquélla, en cuya redacción participaron representantes de la autoridad aeronáutica con la valiosa colaboración y asesoría de representantes de empresas nacionales de aviación y de otras varias entidades interesadas, tanto públicas como privadas.

Por allá por el año sesenta y tantos y con ocasión de la apertura al servicio público del aeropuerto Pudahuel, se presentó a la superioridad de la Dirección de Aeronáutica un proyecto de ley destinado a proteger el patrimonio nacional que significan los aeródromos como también a proteger la seguridad aérea, proyecto éste que contenía una serie de prohibiciones y de limitaciones al dominio de los propietarios en la superficie, cuidadosamente estudiadas a la luz de las normas técnicas contenidas en el Anexo 14 de la OACI para, armonizando los intereses en juego, lograr el objetivo perseguido.

Estimo de justicia mencionar en esta oportunidad la acción del "Círculo de Pilotos de LAN-CHILE", una entidad de carácter privado que durante los últimos años ha venido, sistemáticamente, propugnando por la dictación de las leyes aeronáuticas que nuestro sistema requiere y ofreciendo su cooperación total a las autoridades para trabajar activamente con ellas.

Finalmente, y en lo referente a la organización y funciones de las autoridades aeronáuticas, son muchas las ideas que se han barajado y analizado a través del tiempo, las cuales seguramente habrán de ser de gran utilidad para formar una clara conciencia de lo que es mejor para el país y de lo que es mejor para la aeronáutica nacional.

En nuestro país ya existe una conciencia generalizada en cuanto a la necesidad de llenar prontamente el vacío de una legislación básica.

A mi juicio, esa legislación básica: el Código Aeronáutico, o la Ley de Navegación Aérea o como quiera denominársele, debe ser,

como todo cuerpo legal de tal naturaleza, completo, más no casuístico, debe obedecer a una idea central o matriz y seguir un sistema jurídico, procurando no entrabar y, por el contrario, facilitar el desarrollo de la actividad que regula.

Este código o ley básica debe reglamentar en general los elementos fundamentales que intervienen en la aeronavegación y que la conforman: el espacio aéreo —la aeronave— el personal aeronáutico —la infraestructura aérea y la circulación.

En la parte referente a la aeronave se podrían contener las disposiciones sobre su concepto y su clasificación; sobre su matrícula, nacionalidad e inscripción; sobre el Registro Conservador de Aeronaves y las inscripciones y anotaciones que en él pudieren practicarse; sobre los contratos de que la aeronave pudiere ser objeto, fueren de utilización, de garantía u otros; sobre los privilegios y el abandono.

En relación con cada uno de estos puntos podría abundarse en forma exhaustiva, por ejemplo: la inscripción de aeronaves adquiridas en virtud de un contrato de venta condicional en que el vendedor se reserva la propiedad hasta el pago total del precio; la inscripción de aeronaves cuyos propietarios tuvieren la condición de extranjeros con domicilio en Chile; la inscripción de cualquier acto que se vincule a la situación jurídica de la aeronave, etc., temas todos éstos que merecen una especial atención.

En la parte relativa a la infraestructura se consignarían disposiciones que esclarecieren la situación confusa que hoy existe con respecto a la clasificación de los aeródromos, precisando bien los conceptos de cada uno de ellos; como también normas que establecieren en forma clara y efectiva las limitaciones al dominio en beneficio de la seguridad aérea y en protección de los aeródromos, incluso de los privados.

En la parte relacionada con el personal aeronáutico debieran establecerse las bases generales para poder desempeñarse como tripulante aéreo y las obligaciones y derechos de éstos en el desempeño de sus funciones, especialmente en lo que se refiere al comandante de la aeronave.

En la parte relativa a la circulación aérea debieran consignarse aquellas disposiciones fundamentales sobre el movimiento de aeronaves dentro del territorio nacional que garanticen su realización en forma segura y ordenada y el reconocimiento de que la aeronavegación puede ser prohibida o restringida en zonas que la autoridad pudiere determinar, como también las normas básicas sobre sa-

lida y entrada de aeronaves y transporte de cosas que pudieren ser peligrosas.

Estimo, además, que en este código o ley básica no pueden faltar disposiciones generales sobre materias tan importantes como:

- aviación comercial, en lo que se refiere a los servicios aéreos, su autorización o concesión y su inspección y al cabotaje;
- responsabilidad extracontractual en caso de accidentes, abordajes aéreos y daños a terceros en la superficie;
- búsqueda y salvamento;
- investigación de accidentes, y
- seguros.

No tengo un concepto formado acerca de las disposiciones aeronáuticas penales en cuanto a su incorporación a este código, pero, aunque respetamos plenamente y valoramos los argumentos de ciertas opiniones respecto de su exclusión y su incorporación al Código Penal, preferimos su mantención en el Código Aeronáutico, siguiendo el criterio de la mayoría de los códigos en vigencia.

Con relación a la jurisdicción de los tribunales para conocer y juzgar las causas penales aeronáuticas, estimo que cualquier solución puede ser buena: la justicia militar (tribunales de aviación) competente en la actualidad; los tribunales ordinarios del crimen o tribunales especiales.

No obstante, hay dos materias respecto de las cuales mantengo una opinión concreta y enfática en cuanto a que no deben ser incluidas en el Código Aeronáutico:

- la primera de ellas dice relación con la organización administrativa del Estado en materia aeronática, vale decir, que el código no debe ni siquiera mencionar a las autoridades por su nombre y, a lo más, cuando sea necesario, debe aludir a ellas en términos genéricos: "autoridades aeronáuticas" o "la autoridad aeronáutica";
- la segunda materia es la relativa a los aspectos privados del transporte, es decir, específicamente al contrato de transporte, a sus características, concepto, modalidades, derechos y obligaciones de los pactantes y responsabilidades. En este punto, concordamos con el criterio general de la actual Ley de Navegación Aérea pero sólo en cuanto remite el asunto al Código de Comercio.

Ahora bien, pasando al tema de las autoridades aeronáuticas,

creemos que ya es tiempo de adoptar un criterio definitivo. Pero este criterio, en mi opinión, debe ser sobre la base de la existencia de dos autoridades:

— la primera, una autoridad de transporte aéreo y de aviación comercial,
— la segunda, una autoridad técnica.

Demás está decir que estas autoridades debieran estar situadas en un alto nivel y estar dotadas de atribuciones precisas y de herramientas eficaces para cumplir con sus funciones; disponer de independencia para actuar, naturalmente que dentro de los marcos de una política general, y realizar sus respectivas labores en estrecha colaboración y máxima coordinación.

En cuanto a la reglamentación (en el sentido que le di a la palabra anteriormente) pienso que nuestro país va por buen camino y que ella se completará y se terminará de modernizar con mayor facilidad cuando se disponga del Código Aeronáutico y cuando las autoridades hayan alcanzado la solidez que se requiere, empleando este término "solidez" en el sentido de definición.

La extensión de nuestro territorio y nuestra condición de país "en desarrollo" hacen que la aviación comercial cobre una enorme importancia tanto en su especialidad de "transporte" como en materia de "trabajo aéreo". Este solo hecho amerita el que este tipo de aviación sea considerada en forma primordial.

Pareciera ser, así en rasgos muy generales, que la libertad absoluta para el ejercicio de la actividad aeronáutica comercial no fuere conveniente, tanto desde el punto de vista del país como de los empresarios y, en ciertos casos, en forma indirecta, de los usuarios. Conste que me refiero exclusivamente a la aviación comercial nacional o interna.

La aceptación de esta conclusión implica el aceptar que, en cierta medida, el estado, por medio de sus autoridades aeronáuticas, va a ejercer un cierto tutelaje y un cierto control, en mayor o menor grado, sobre esta actividad. Este control habrá de ejercerse fundamentalmente en forma de regulación de la oferta de servicios, lo cual significa que no todos los que quieran realizar aviación comercial van a poder hacerlo; que sus posibilidades dependerán de las demandas del mercado. Significa también, y ello en el campo del transporte en que existe una empresa del estado, el que esta última tendrá asegurada una cuota de participación en dicho mercado y la otra cuota corresponderá a la actividad privada.

Habrá, en consecuencia, una competencia regulada que asegure la estabilidad de las empresas que, en cierto modo, compiten.

Pero esta idea exige, perentoriamente, que el Estado asuma su responsabilidad absoluta en cuanto a la determinación de una política clara, que acepte cierto grado de flexibilidad y que la autoridad se atenga a ella en la concesión u otorgamiento de los respectivos permisos de operación comercial.

Creo que en Chile la aviación comercial está en desarrollo, pero en un desarrollo inestable. Pienso que aún está en la etapa en que necesita de ciertas condiciones para poder alcanzar el grado de utilidad que se requiere y su propia estabilidad. Por ello, estimo que precisa, sin dilación, del apoyo de medidas y de normas legales para el fomento de su desarrollo.

La obra formadora de una legislación aeronáutica moderna no corresponde al esfuerzo de un hombre o de un grupo de hombres: es, a mi juicio, el resultado de un esfuerzo mancomunado de todos los elementos nacionales que puedan aportar conocimientos y experiencias: autoridades aeronáuticas, centros de estudio de las universidades, profesores, especialistas y, en medida muy importante, las voces autorizadas de aquellos a los cuales la legislación va a regir. Debe evitarse caer en el vicio de legislar en forma teórica y desde un solo lado del escritorio.

Y precisamente, por el hecho de que en este Seminario se han unido todos estos elementos para intercambiar experiencias y conocimientos sobre nuestra realidad aeronáutica es que quiero felicitar sinceramente al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, a su Director, señor Orrego Vicuña, y a todo el personal que en forma brillante lo secunda y que han hecho posible la realización de este exitoso evento.

Quiero, además, dar al señor Orrego las gracias por ello y aprovecharme de la oportunidad de pedirle que esta iniciativa la convierta en una costumbre, pues en aeronáutica nunca se habrá terminado de hacer y porque siempre tendremos algo que aportar y mucho que aprender.

FREEDOM AND OR CONTROL IN INTERNATIONAL CIVIL AVIATION

Werner Guldimann

Director Swiss Federol Air office

The public interest requires doing those things that men of intelligence and good will would wish, five or ten years hence, had been done.

Edmund Burke

0 Introductory

01. The problems involved in regulating international air transport are very complex and very important. This is clearly demonstrated by the industry's sad experiences during the past decade and its present overall situation.

02. Nobody in capable of perfect objetivity, and the present lecturer is no exception. The following elements of this personal background are of course influencing his outlook:

— As head of the Swiss aeronautical authority, he is representing a country, a government and a legislation of a basically liberal attitude, an attitude under which Swissair as the national airline experienced a very positive development. Participating in many bilateral negotiations, he had to cope with other attitudes and other positions, and he was given ample opportunity to appreciate the value of mutual understanding and compromise.

— Having the honour to chair a private international group of experts from governments, universities and airlines, he has worked now in this Geneva Think Tank for more than two years on the problems to be discussed in this lecture, and he is therefore in a sadly good position to know the complexities and difficulties involved.

03. In the following, we shall first have a look at historical developments. Then we shall try to outline the main objectives of a regulatory system. After having listed the main problems to be resolved, a possible solution will be presented, in the fourth chapter. As a

conclusion, the main points of the lecture will be summed up in a kind theses.

1. HISTORICAL DEVELOPMENTS

1.1. Chicago Convention and Bermuda Agreement

1.1.1. When the Chicago Conference met at the end of 1944, the main elements of the situation in which we are interested here were the following:

– First the conflict of interests which separated the U.S.A. and the United Kingdom with regard to regular air services: the former having the equipment but not the territorial bases for establishing a worldwide network, being therefore in favour of a very liberal regime; the latter finding herself in the opposite position.

– Second, the embryonic state in which non-scheduled services were at that time: occasional flights of no great economical consequence.

The main result were articles 5 and 6 of the Chicago Convention:

– Art. 5 created commercial rights for non-scheduled transportation, but inmediate by y voided this declamation of any substance, by reserving the unlimited right of contracting states to subject such rights to any regulations, conditions or limitations as they might consider desirable.

– Art. 6 clearly confirmed and established the authority of the contracting states to permit or not to permit foreign carriers to operate scheduled services over or into their respective territories.

1.1.2. The air transport agreement by which the U.S.A. tried to reach their objectives during the final phase of the Chicago Conference remained a dead letter, and later efforts to achieve another multilateral Magna Charta for scheduled services ended in no-man's land as well.

1.1.3. In February 1946, however, an agreement between the U.S.A. and the United Kingdom was signed at Bermuda. The basic compromise was as follows:

– Both parties agreed on an exchange of fair and equal opportunities for their respective carriers.

– The freedom of the designated carriers was restricted, insofar as the routes to be served were defined; tariff control was established;

5th freedom traffic was given but a supplemental role, and capacity control ex post facto was provided for.

Within this framework, the carriers were given competitive freedom. In particular, no predetermination of capacity and no equality of benefits was required.

It is a well known fact that the Bermuda agreement subsequently was used as a type text for many other bilateral agreements, above all those concluded by the U.S.A.

1.2 Later developments

1.2.1. In the fifties, non-scheduled traffic began its incredible development, in the first phase as holiday traffic between Northern and Southern Europe, Scandinavia/United Kingdom and Spain in particular. The development led from occasional flights and transportation of affinity groups to inclusive tours offered to the general public, from plane-load to split charters, from occasional flights to schedulized systems of a remarkable frequency and regularity, from modest numbers to tremendous quantities, which now represent a significant part of the traffic total.

During the same period, scheduled carriers as well became very active in tourist traffic and in charter traffic.

With some simplification, one may say that today's charter traffic is based on operational systems like those of scheduled carriers, that it is offered to the general public not very differently from scheduled transport, and that the main remaining distinction is the charterer, in its intermediate position between the carrier and the passenger.

1.2.2. An important point to remember is the development of carrier's equipment: from reciprocating to turbo engines, from cruising speeds of about 350 to nearly 1000 kms/hr (and on to supersonic speeds), from Dakotas and the like to present-day widebodies and jumbos. While the beginning of the jet age was characterized by remarkable improvements in economics, complexity and costs have how increased and will very probably continue to increase in the future. Charter carriers took part in the development, if at first with some delay.

1.2.3. Politically, the following elements are of consequence:

— the increasing interdependence of the parts and members of the international community, which has become one world in a very real sense;

— the increasing wight and influence of the developing countries and of their particular problems;

— the increasing political pressures in favour of low tariffs and of charter transportation, due to the increasing quantities and to the change in composition of the traveling public;

— the increasing number of sovereign States and, correspondingly, of national airlines.

1.2.4. Economically, some additional factors should be mentioned:

— the increase in *operating costs* (in absolute as well as in unit figures), fuel costs causing particular impact;

— the persisting and worldwide *inflation,* to be considered in connection with the time lag in tariff adaptations;

— the instability and fluctuation of *currency relations;*

— the worldwide *recession* of the past few years, with correspondingly reduced rates of traffic growth.

1.2.5. *The overall result,* in many if not in most of the important traffic regions, has been:

— excessive competition and *over-capacity,*

— insufficient yield and widespread *unprofitability,*

— *financial difficulties* of the individual carriers and of the industry as a whole.

No wonder therefore that national governments have become more and *more protectionist* in favour of their respective carriers. The change in the general attitude of the U. S. Government and the recent denounciation of the Bermudas Agreement by the United Kingdom are most significant in this respect.

The development of a *coordinated international regulatory system,* based on common long-range objectives, has certainly not been facilitated thereby, quite to the contrary, while at the same time increasing in urgency.

1.2.6. What is, with a high degree of probability, here to stay, and what has to be taken into account by national as well as by international regulators, may be listed as follows:

— schedulized bulk traffic operated by charter carriers;

— active participation of almost all nations in international civil air transportation;

— the general principle of a kind of national ownership in the traffic potential of a country (chasse gardée);

— the economical and political importance of international civil aviation.

On the other hand, a tendency might develop for merging the charter and the scheduled parts of the present system, but probably not in a very near future.

2 THE OVERALL OBJECTIVES OF THE REGULATORY SYSTEM

2.1. The basic objectives of a sound regulatory system may be read in the Preamble of the Chicago Convention, 1944. In particular, they are:

— the development of international civil aviation in a safe and orderly manner;

— the establishment of international air transport services based on equality of opportunity;

— the sound and economical operation of such services.

Nobody will pretend that these objectives have been reached in the years behind us, with regard neither to an orderly development nor to equality of opportunities, nor to a sound and economical operation. This does of course not mean that the objectives as such should be abandoned.

2.2. A word should be added with regard to the interests to be served by — properly regulated — international air transport services. In a long range perspective — and it is important to stress this perspective — they are:

— the overall interests of the international community;

— the interests of the individual States;

— the interests of the transport customer community;

— the interests of the industry itself, as well as of manufacturing and related industries.

2.3. Proceding now to somewhat more concrete aspects, the overall objective of he regulatory system may be defined as follows: to achieve a situation in which international operators can compete and, through economically efficient operations, successfully satisfy the various needs of travellers (and shippers) for fast, safe, economical and convenient transportation.

2.4. The system should further meet the following requirements:

— It should take its place in the political, technical, economical and ecological environment.

– It should make possible an economically efficient operation of airports and air traffic services as well.

– It should give long-term as well as short-term considerations their due weight.

– It should optimize utilization of transportation capacities.

– It should be stable enough to permit reasonable planning by the industry as a whole as well as by its individual components, while being sufficiently flexible to adapt smoothly, as time goes on, to any major changes in its environment.

2.5. The broader the international consensus of the States, on which it will have to base itself, the more efficient and the smoother in its application the system will be. This is self-evident and needs no further elaboration.

3 THE MAIN PROBLEMS TO BE RESOLVED: AN INVENTORY

3.1. The Substance

3.1.1. Fundamentals of civil aviation relations

1. A firth if somewhat theoretical question, fundamental to the shaping of civil aviation relations between the member States of the international community, is whether the respective carriers should be given complete freedom in their commercial activities, or whether their opportunities should be more or less severely restricted and controlled.

2. Another question refers to the framework of such relations (and negotiations): Should it be strictly limited to civil aviation aspects or should it include such other fundamental aspects as, e.g. political affinities between the States involved, general trade relations, financial committments etc.? This is closely connected with the next question:

3 Assuming that a fair and equal balance is of the essence for any bilateral relation: Should such balance in civil aviation refer to the opportunities of the respective carriers, or rather to the benefits they are able to reap from such opportunities?

3.1.2. Scheduled and non scheduled carriers?

A very important problem too: Is the traditional distinction between the two categories of traffic and of carriers to be maintained as a matter of principle, however modified in detail, or will it be advisable to merge the two parts of the air transport industry?

3.1.3. Main Areas of Government Control

There are three main areas of government control in scheduled as well as in non-scheduled traffic, and the same would hold good after a merger of the two parts:

– Market entry
– Capacity
– Tariffs and prices

In each, it has to be decided whether a completely open, a strictly closed or a mixed regime shall be established. To exemplify, the present situation in scheduled traffic is, in general, as follows:

– Market entry: The regime is closed – only the designated carriers may enter the market.

– Capacity: In case of predetermination, we have a closed system, whereas under Bermuda rules it may be considered as mixed.

– Tariffs: IATA tariffs, subject to government approval, represented a closed system.

3.2. *The Machinery*

3.2.1. Government Relations

The main problem here is simply whether the present system of bilateral agreements should be replaced or at least supplemented by a multilateral system or multilateral systems.

3.2.2. Industry Relations

Assuming that governments are willing to delegate or at least to permit) some regulatory activities to (or by) the carriers, the relevant questions can be listed as follows:

– What are the respective objects of regulation (market entry, capacity, tariffs)?

– What is the appropriate machinery to be provided for by the industry (multilateral or bilateral); separate or common for scheduled and non-scheduled traffic?

– To what degree will it be necessary or useful to reserve government approval?

4 A POSSIBLE SOLUTION

4.0. *Inroductory: The Extreme Positions*

4.0.1. Extreme Freedom

A regime of absolute freedom would form an unrestricted laissez faire: unlimited market entry, no capacity control, no tariff control.

In order to get an idea of the probable results of such a system, one has but to consider the participating competitors as they really are:

- in their very different sizes and very different financial strength,
- in their very different geographical locations,
- in their very different stages of quality development.

The probable sequence of developments after establishing unrestricted freedom can easily be foreseen: a general stiffening of competition, an excessive increase in capacities, a breakdown of tariffs and heavy financial losses, elimination of the weaker airlines and concentration on a limited number of strong ones. Governments would of course be forced to intervene long before the final phase.

Nor would the system have a chance of being accepted in the first line by a sufficient number of governments: It would therefore not be feasible anyway.

4.0.2. Extreme Government Control

Such a regime would consist of a complete and all-embracing international systems planning and control.

- of market entry in every region of the world,
- of capacities, on every international service,
- of tariffs and prices for scheduled and for non-scheduled services alike all over the world.

It would of course have some advantages (which would probably be even more significant when limited, in its absolute form, to trunk line services).

On the other hand, it would very probably result

- in a proliferation of bureaucracy,
- in a loss of flexibility and of competitive incentive,
- in delaying desirable and feasible technical, operational and economical progress,
- in significantly reducing the equality of opportunities,
- in further strengthening the position of the already strong, countries and carriers alike.

Apart from such serious disadvantages: While the system might as such be feasible and workable, it would be contrary to the basic philosophy still prevailing in many countries of the world.

4.1. *Fundamentals*

4.1.1. First of all, it is very important that common ground be es-

tablished by the members of the international community, in recognizing the need for a co-ordinated policy, to be formed as a matter of course on the basis of a conscious system approach which embraces all sectors of the industry and all traffic regions and which takes into account the main elements of the general environment (such as the manufacturing industry, the ecological requirements, including fuel and energy aspects etc.).

4.1.2. The conclusion from the foregoing consideration of extreme positions, in very broad terms, is inevitable: Government control as far as necessary for achieving the basic objectives, competition and freedom of action as far as possible.

4.1.3. The further question, whether bilateral negotiations and relations, whether the exchange of values should strictly be limited to civil aviation aspects, seems to be a rather theoretical one: Whenever either one of the parties has a chance to influence the balance by stressing an important outside aspect, it will certainly not miss the opportunity. Nor is there anything indecent in it, because relations between States form an overall whole, of which civil aviation is but a sub-system.

4.1.4. With regard to the balance of values to be exchanged in any one of the numerous bilateral relations involved, it would appear therefore;

— that it will be more appropriate to maintain and to strengthen the competitive incentive resulting from the principle of fair and equal opportunities, wheareas the objective of equality of benefits tends to reduce flexibility and to hamper progress (competition is the breath of life!);

— that the principle of limiting the exchange to the domain of civil aviation, while justifiable as such, should not be applied too strictly, and that it should remain possible (and will remain necessary), according to circumstances, to take other aspects into account.

4.1.5. Even if the objective as such is considered to be worthwile, it would probably be illusionary to believe that it will be possible in a near future to generally merge the scheduled and the non scheduled parts of the industry. However, it should be clearly recognized and taken into account that both are parts of one system, and that it is just not possible to regulate (or deregulate) either of them without affecting the other.

4.2. *The Substance*

4.2.0. General

In the following, a set of ideas is submitted as to how the substantive problems could be internationally resolved. They are not quite identical with the results arrived at in the Think Tank which was mentioned in the introduction, but the author is of course very much influenced by the latter's discussions and deliberations. It should be clearly understood that he does not consider his ideas already as mature enough to be translated into definite proposals.

4.2.1. Market Entry

0. Regulation of market entry depends very much on national policies and legislations: whether they establish a closed system admitting but one national carrier, or whether they favour competition between several carriers, both in scheduled and/or non-scheduled transportation. The national decision is closely connected to the size and the general philosophy of the respective individual countries: Small countries will be inclined to concentrate their limited potential on one carrier, whereas very big ones may get more advantages by admitting competition; in socialist countries, concentration will be more in line with the general system.

Another relevent point is the relative importance given to scheduled and non-scheduled transport by national policies and legislations: are they held on the same footing, or is the one or the other given a priority position (e. g., by restricting non-scheduled carriers to a supplementary role)

1. In the field of scheduled transport, it would seem natural to continue the present system as follows:

— Only carriers designated by their respective governments are admitted, and designation is as a rule limited to one carrier on each side.

— The routes or route legs to be served are predetermined by the route schemes which form part of the bilateral agreements.

— There is no limitation on passenger categories.

2. In the field of non-scheduled transport as well, mutual designation of carriers seems to be a useful concept.

With regard to destinations, an open system may be preferable (if the relation to scheduled transport is regulated by some kind of capacity and perhaps tariff control, see below 4.2.2.2).

Originally, market entry was very much restricted by eligibility or charterworthiness rules; such rules were however very much loosened subsequently. International regulation may safely start from two elements: on the one hand, that such flightsare open to the general public, on the other hand, that they are organized and sold by an intermediary. Regarding eligibility, i.e. the substance of admitte contracts (IT, GIT, OTC, ABC, etc.), three points seem to be in place:

— It would be very useful to have a limited number only of contract types, established within a multilateral framework.

— The types should be such as to permit a reliable and easy implementation.

— The types can be the more liberally formed if there is some kind of a capacity and perhaps price control to regulate the relation to scheduled capacities and tariffs.

4.2.2. Capacity Control

1. Scheduled transport.

The practical experience of the past decade, in particular in the North Atlantic region, offers strong arguments in favour of capacity control.

The main argument is connected to the imbalance which is inherent in a system without capacity control, due to the fundamental correlation between frequency share and market share, which makes it practically impossible for individual carriers to initiate frequency reductions (for a detailed explanation, see Jesse J. Freedman: A New Air Transport Policy for the North Atlantic, 1976, p.33 ss.).

To achieve the objective, it might however be sufficient to rely on Bermuda rules, without establishing strict predetermination. One should not forget in this context that real efforts to apply the respective Bermuda rules were made but very recently.

The Bermuda rules would also appear to offer a satisfactory basis for settling the particularly difficult problems involved in 5th freedom traffic.

Most important for any system of capacity control, however formed, would be to incorporate an element of competitive remuneration. This might be done, e.g., by permitting carriers who are able to build-up higher load factors than their competitors to offer a greater share of additional capacity.

2. Non-scheduled transport

If scheduled transport is subject to an effective capacity control, it is clearly necessary to do something alike in non-scheduled transport. A possible minimum solution might be as follows (related to scheduled transport under a bilateral agreement):

— For other destinations than those served by scheduled traffic: No capacity restrictions.

— For destinations served by scheduled traffic, one might distinguish:

— pure tourist destinations: same capacity as the one given to scheduled carriers,

— other destinations: capacity expressed as part of the total scheduled capacity (f.ex., 20 or 30 p.c.)

The allocation of non-scheduled transport capacity to scheduled carriers (and its use in plane loads or as part charters on scheduled aircraft) is not easy to resolve either. However, it would appear that this is a problem primarily of national rather than of international regulation.

4.2.3. Control of tariffs and rates

1. Scheduled transport.

In view of the differences in size and in quality of scheduled carriers, one might be tempted to argue that under an effective regime of capacity control, tariff control would not be needed anymore. Some doubts appear to be in place, however, and the problem of how to adapt the present worldwide sales system would probably offer serious difficulties. Thus, it would appear to be more safe, at least for the time being, not to abandon the present system, but to simplify its structures, while giving due regard to fundamental principles of sound pricing.

2. Non-scheduled traffic.

Here again, under effective regime of capacity control, additional price control would perhaps not be strictly necessary. One might however imagine distinctions similar to those already suggested for capacity control wherever there is real and direct competition between scheduled and non-scheduled carriers.

4.3. *The Machinery*

4.3.1. Government Agreements

In view of the national interests involved, there can be no doubt

that government agreements will continue to form the most important international regulatory instruments. This has always been so in scheduled traffic. In view of the increasing interaction between scheduled and nor-scheduled traffic and in view of the fact that most governments severely restrict the freedom of foreign non-scheduled carriers, there is small doubt that it will become so in non-scheduled traffic as well.

In view of the interaction and interdependence between scheduled and non-schedulet traffic, it appears more appropriate and efficient to regulate both categories by the same instruments.

Bilateral agreements are flexible and efficient tools for regulation and will not easily be replaced by multilateral instruments. It would however have great advantages if the main principles and guidelines could be multilaterally established, even if at first only on a regional basis (f.ex. for the North Atlantic or for the South Atlantic), and perhaps at first only in the form of recommendations.

4.3.2. Industry Agrements and Arrangements

Self-regulatory efforts of carriers should continue to apply as far as possible, combined with appropriate government surveillance.

In particular, the formulation of tariffs should remain primarily a matter for carriers. Establishing a proper relationship between tariffs of scheduled and of non-scheduled carriers could be very much assited by regional fora which include both categories of carriers.

Bilateral carrier arrangements on capacity and related matters can be useful, efficient and flexible tools for improving the economic viability of carriers, while maintaining adequate service to the public.

4.4. *What to do next*

The present situation is marked on the one hand by a dangerous desintegration of international civil aviation in many fields, on the other by a host of studies and rasearch and discussions, going on in many countries and bodies, both national and international, both official and private.

Whatsoever the technical instruments, an international regulatory system will never work satisfactorily if it is full of contradictions and loopholes, like the one in which we are working and living at present. It is urgent, and it should be possible, to establish much more common ground. This clearly needs an international forum - or international fora.

The worldwide Air Transport Conference, planned by ICAO for spring 1977, could become most useful in this respect. However, if it overreaches itself, or if it is misused for special pleadings or for general political purposes, it can easily develop into just another example of international disruption and frustration, into just another one of a well known of international happening. The risk is with us.

There is perhaps a more real chance if multilateral deliberations, undispensable as such, are at first kept within the limits of a regional framework, where there is more communality of interests and attitudes. A good example, demonstrating both the practical value and the practical difficulties of this approach, are the talks on the regulation of North Atlantic charter flights between the North American and the Western European States (ECAC), which have gone on now for some years. They might form the nucleus for a more general approach to the problem of an overall regulatory system for the North Atlantic region.

4.5. Governments and Carriers

Management and staff of all airlines are permanently under the heavy pressure of day-to-day operations and of the difficult task of making ends meet, of meeting the budget targets, of maintaining the financial health of their respective companies. It is very natural therefore that —in general— they desire every kind of protection their government is able to give them, and that in their considerations short-term objectives and short-term perspectives prevail. Moreover, most of them have been educated, and are still, in a mentality for which quantitative growth and expansion has but positive connotations.

Governments, on the other hand, while always being subject to political pressures of various kinds, are — again: in general — in a better position to look at the problems of civil aviation in a long-term perspective and to establish an appropriate balance between short-term and long-term requirements. At the same time, they are better equiped to recognize and to identify the overall problems of growth.

On the basis of the foregoing, the following conclusions are submitted:

— While giving the proper weight to short-term requirements, Governments should not permit their respective airlines to jeopardize long-term objectives by short-term advantages (such as, e.g., may

result from tariff deviations or from special arrangements with other carriers).

— Governments should of course continue to make sure that their respective carriers get a fair share of the international market, but they should at the same time beware of giving too much protection. Moreover, they should take care that their respective carriers operate in a competitive spirit and concentrate the competitive efforts on improvements in quality rather than in quantity only.

5. SUMMARY THESES

5.1. Objective

The international regulatory system should achieve a situation in which international carriers can compete and through economically efficient operation successfully satisfy the various needs of travellers and shippers for safe, economical and convenient transportation, realizing economic viability for the international aviation industry as a whole.

The system should be stabel enough to permit reasonable planning, while being sufficiently flexible to adapt smoothly to any major change in its environment.

5.2. System planning

To reach the objective, the approach should be one of a resolute system planning, taking into particular account:

— the national interest of individual countries, requiring an appropriate participation and activity of the respective national carriers,

— the basic unity of the air transport market and the air transport industry as a whole, which does not permit to regulate any one sector without duly taking into account the other sectors,

— the objective of achieving self-supporting economic viability not only for the carriers, but for airports and air traffic services as well,

— the objective of maintaining a viable, competitive and efficient aircraft manufacturing industry,

— the ecological aspects, inter alia with regard to fuel consumption and noise pollution.

5.3. Freedom and control

The basic objective can be achieved neither by unfettered competition and absolute freedom nor by excessive protectionism.

While some degree of control and constraint with regard to market entry, capacity and tariffs is necessary, competition should remain possible and remunerative.

5.4. Instruments of control

The regulatory machinery should provide a co-ordinated framework for all categories of services and carriers.

Whereas bilateral agreements between governments will continue to form the main part of the system, the basic principles should be fixed in a multilateral framework.

Self-regulatory activities of the industry with regard to tariff and capacity control should be encouraged, subject to general objectives and government approval.

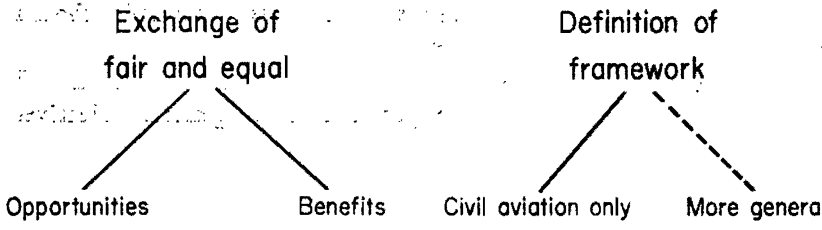
5.5. Governments and carriers

Governments should not permit their respective national carriers to jeorpardize long-term objectives by striving for short-term advantages (such as, e.g., tariff deviations or special arrangements).

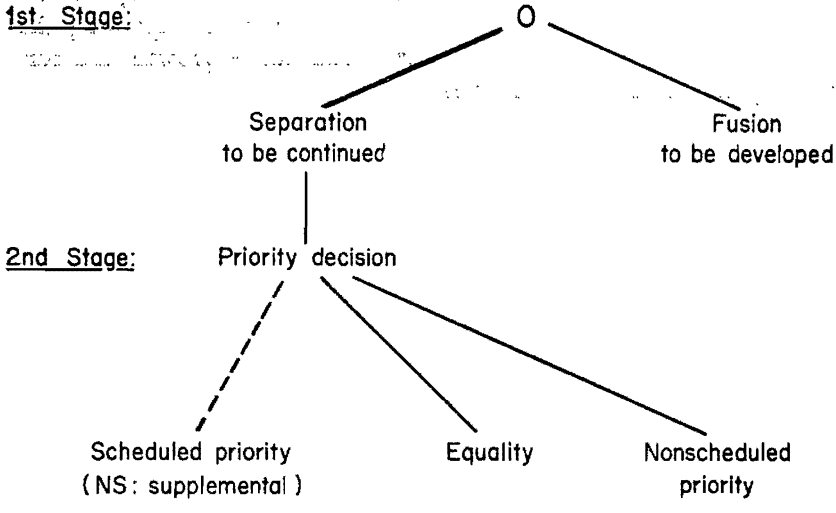
Governments should continue to provide their respective national carriers with a fair share of the market, but they should at the same time take care that carriers operate in a competitive spirit and address their competitive efforts at least as much to improving the quality of their product as to further quantitative growth and further expansion of their activities.

FUNDAMENTAL DECISIONS TO BE TAKEN

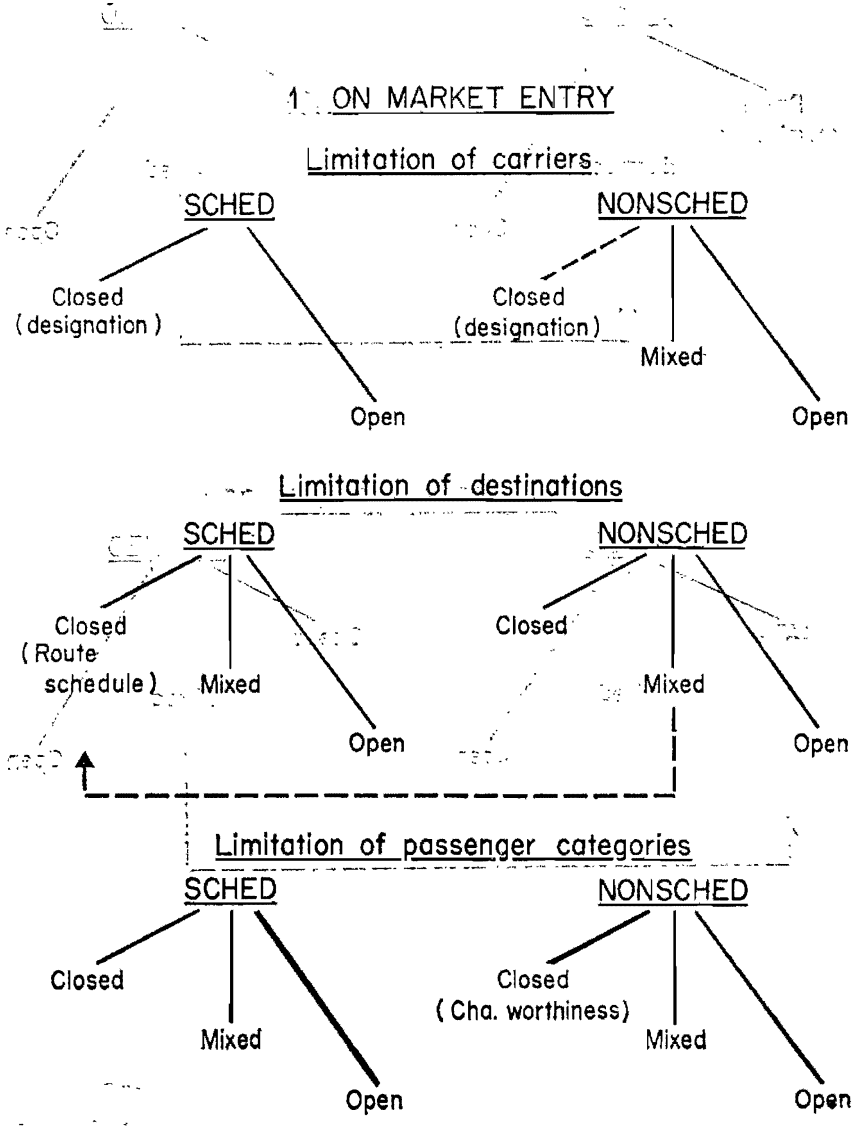
ON BILATERAL BALANCE OF VALUES

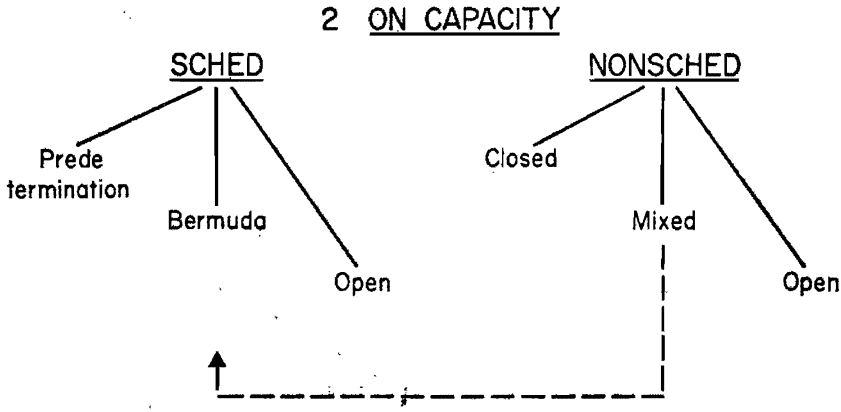


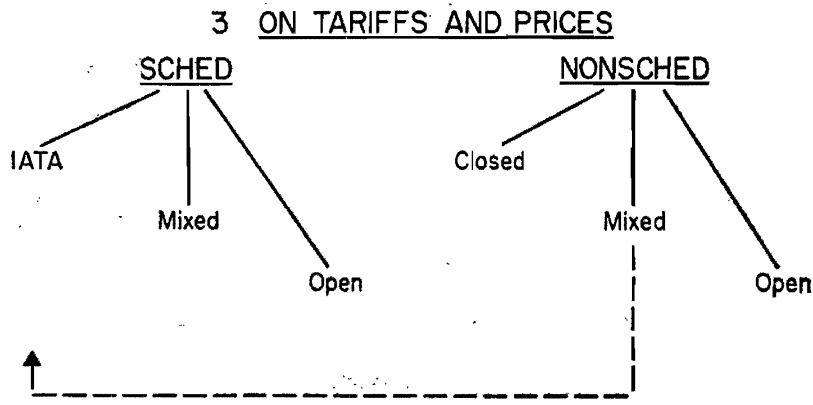
ON RELATIONSHIP SCHED / NONSCHED

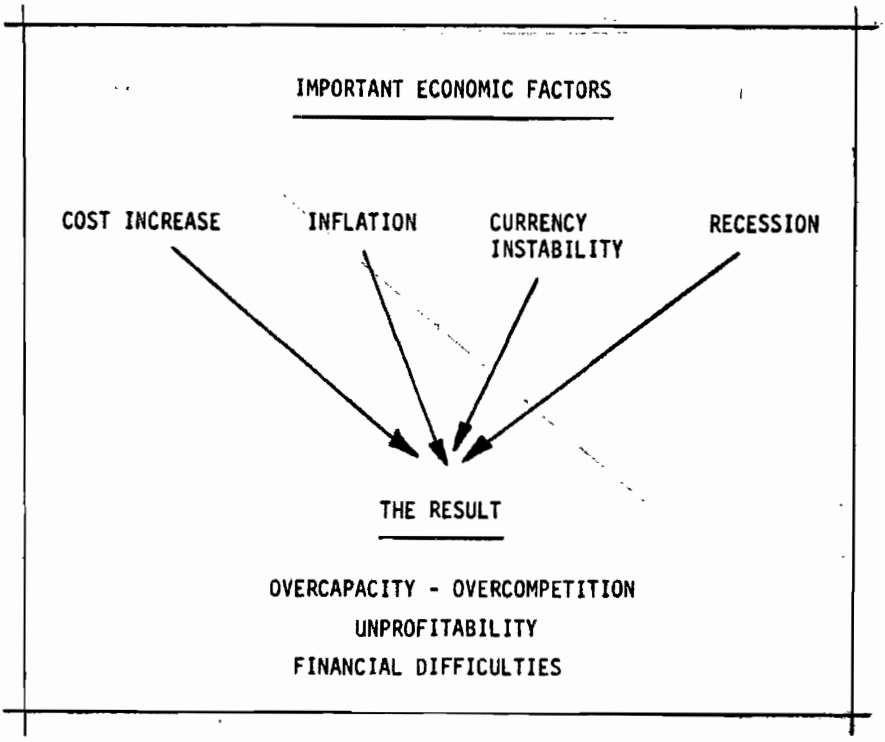


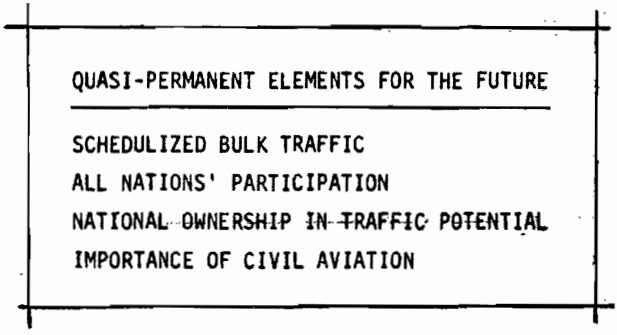
DECISIONS ON GOVERNMENT CONTROL

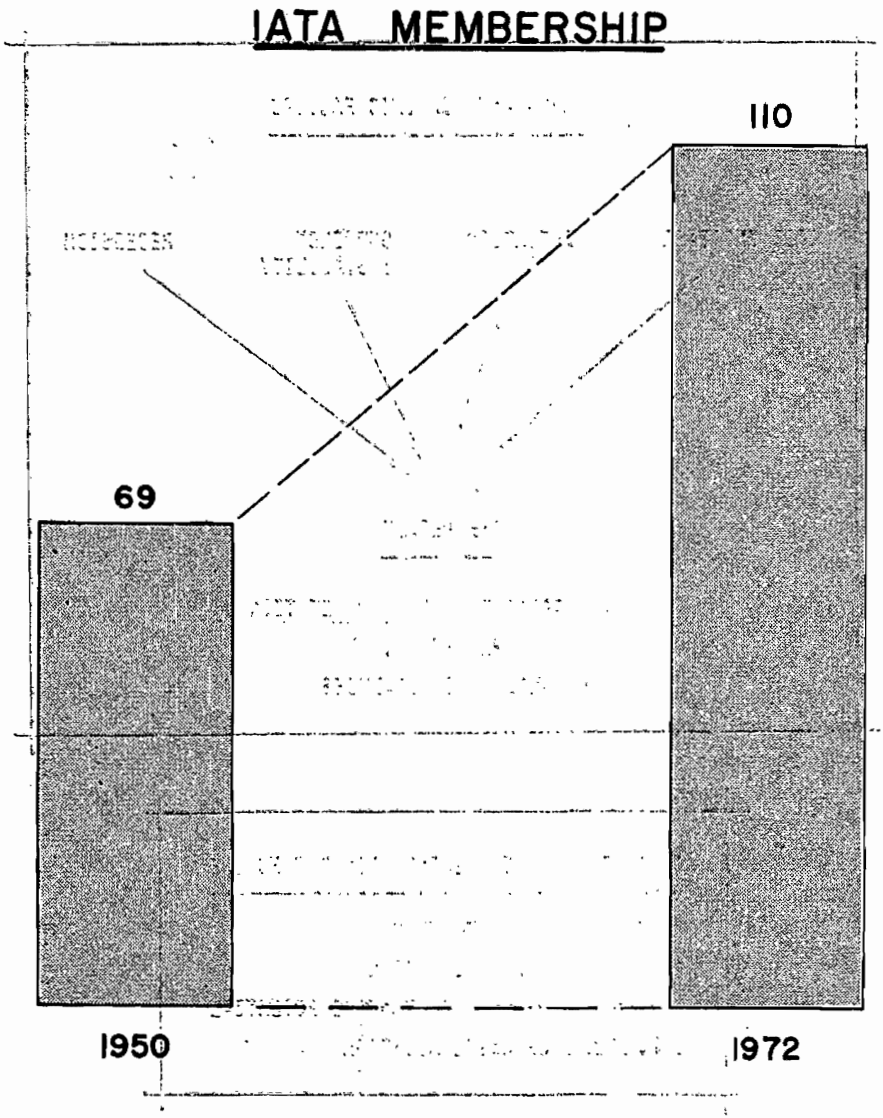



2 ON CAPACITY
SCHED
NONSCHED
Prede termination
Bermuda
Open
Closed
Mixed
Open


3 ON TARIFFS AND PRICES
SCHED
NONSCHED
IATA
Mixed
Open
Closed
Mixed
Open

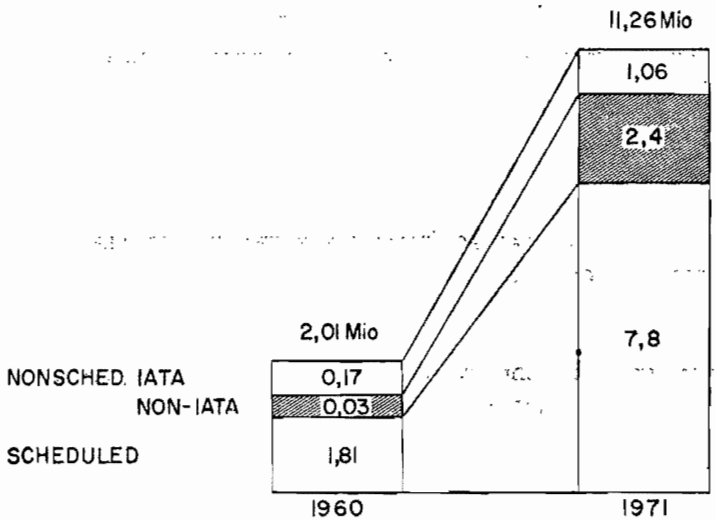

IMPORTANT ECONOMIC FACTORS
COST INCREASE
INFLATION
CURRENCY INSTABILITY
RECESSION
THE RESULT
OVERCAPACITY - OVERCOMPETITION
UNPROFITABILITY
FINANCIAL DIFFICULTIES


QUASI-PERMANENT ELEMENTS FOR THE FUTURE
SCHEDULIZED BULK TRAFFIC
ALL NATIONS' PARTICIPATION
NATIONAL OWNERSHIP IN TRAFFIC POTENTIAL
IMPORTANCE OF CIVIL AVIATION

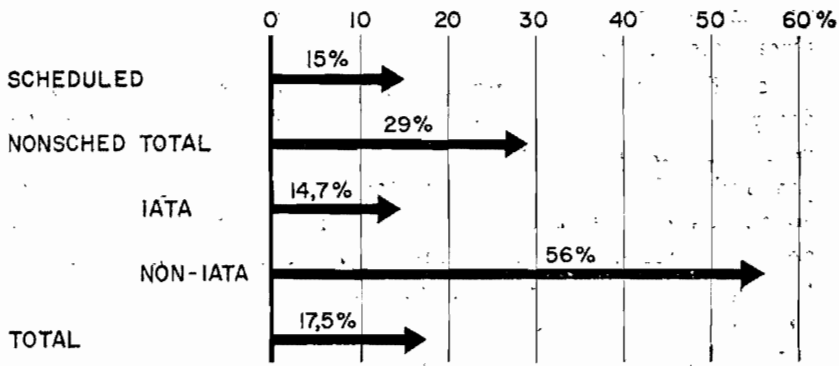

IATA MEMBERSHIP
110
69
1950
1972

PASSENGER TRAFFIC 1960-1971

North Atlantic



Average annual growth



Source: ICAO Circ. 114 - AT/29

SINTESIS DE LA EXPOSICION SOBRE LIBERTAD Y/O CONTROL EN EL TRANSPORTE AEREO INTERNACIONAL

Eduardo Hamilton D.
Prof. Emérito Facultad de Derecho Universidad Católica.
Profesor de Derecho Internacional, Universidades de Chile y Católica de Chile.

1. Análisis de las políticas sobre transporte aéreo internacional y la aplicación de las libertades del aire

En la Conferencia de Chicago, de 1944, que marcó una nueva pauta para el transporte aéreo, sólo se obtuvo un consenso unánime en torno a la ley general reguladora que fue el Convenio de Aviación Civil Internacional. Sin embargo, se dejaron fuera de la Convención los derechos comerciales y de tránsito, los que se incluyeron en dos acuerdos separados, que no encontraron la universalidad esperada. Nuestro país no ratificó ninguno de ellos, y aun más, en la política aérea formulada oficialmente en 1948 vio en el Acuerdo de Tránsito una amenaza que podría dejarnos fuera de las grandes rutas aéreas internacionales.

Dos años después las diferencias substanciales entre el Reino Unidos y los Estados Unidos de América fueron eliminados en el Convenio bilateral de Bermuda, alejando al parecer definitivamente la posibilidad de un tratado multilateral sobre los derechos comerciales en el transporte aéreo. Se inició, entonces, mundialmente la era de los Acuerdos bilaterales "tipo Bermuda". Chile ha suscrito catorce de ellos; el primero con Estados Unidos en 1945 y el último con España hace tres años.

En éstos se regulaba la capacidad de tráfico con una fórmula general y no muy concreta; aunque hay principios formulados claramente, como considerar la ruta aérea en su total, sus puntos de partida y de destino, sus escalas y sus conexiones. En ningún tramo existe la posibilidad de exclusividad, sino de preferencia para los servicios locales y regionales para los países del área. Hay justas e

iguales oportunidades para las líneas aéreas de las partes contratantes, y la capacidad se ajustará a la demanda del tráfico.

Un principio que no merece duda ni interpretación alguna es que se excluye toda acción unilateral de un Estado.

Si el Convenio de Bermuda admitió una aplicación sin problemas serios entre sus firmantes, dado el sistema de interpretación más amplio anglosajón, no sucedió lo mismo con muchos de los Tratados "tipo Bermuda" suscritos por otros Estados, llegándose en muchos casos a mutilaciones y desconocimiento de sus derechos fundamentales.

En los Convenios suscritos en Chile, hoy día en vigencia, no se considera ninguna restricción a la tercera y a la cuarta libertades del aire, pero se prevé en ellos una preferencia, no exclusividad, en los tráficos de quinta libertad en favor de los países del área. Se rechaza en todas ellas una acción unilateral y las discrepancias se resuelven mediante consultas entre las Partes.

Las discrepancias en la mayor parte de los gobiernos en la aplicación de los Acuerdos bilaterales, se debe a mi juicio a cuatro razones:

1) La falta de precisión de los términos de Bermuda. Esto hizo posible la firma del Tratado entre las dos grandes potencias aéreas de la época, pero ha producido dificultades de interpretación, en países que usan la interpretación literal como supremo argumento, prescindiendo del contexto y de la razón del Tratado.

2) El interés de países de menor potencial de tráfico de aprovechar ventajas ocasionales, de escaso monto o a corto plazo, en una competencia que a la larga no conduce a una situación estable, sino a causar perjuicios a los potenciales competidores.

3) La exageración del sentido local y regionalista, con una visión miope de la internalización y universalidad del transporte aéreo, que es la principal fuente de comunicaciones, no sólo de uno o varios estados, sino de la Comunidad Internacional.

4) La falta de recursos de las empresas de países en desarrollo para enfrentar el progreso e incorporar el nuevo material de vuelo para los viajes intercontinentales o de importantes rutas, lo que en muchos casos se ha traducido en impedir la llegada de los nuevos tipos a sus aeropuertos, en limitar arbitrariamente su capacidad en pasajeros y cargas, o aún en exigirles otros beneficios, sin justificación jurídica alguna, en favor de los transportadores nacionales.

2. LA LIBERTAD O EL CONTROL DEL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL

Ni la absoluta e indiscriminada libertad del transporte ni el proteccionismo exagerado e injusto son la solución al problema.

Debe darse una libertad que lleve a una justa y leal competencia, porque esto redunda en el bien de los Estados que reciben las comunicaciones aéreas, y es en claro beneficio de la comunidad internacional.

Tienen, también, los Estados el derecho a una participación de sus transportadores nacionales.

El control del Estado no sólo debe limitarse a la seguridad aérea, sino también debe fijar su atención a las condiciones de una leal competencia de un buen servicio, a la capacidad de tráfico y a las tarifas.

Pero el Estado frente a sus transportadores nacionales tiene también obligaciones de imponerles que realicen un transporte económico y financiado, en rutas internacionales que le produzcan una utilidad legítima que les permita usar material de vuelo moderno, para así estar en condiciones de entrar a una sana competencia.

Y es indispensable, o más bien fundamental, partir del hecho que el transporte aéreo internacional comprende todas las rutas completas, como un todo, y no parcelando cada ruta nacional o regional.

La consideración separada de sectores lleva a la anarquía y a la operación antieconómica.

3. POSICIÓN CHILENA

La Geopolítica tiene una decidida influencia en la orientación de la política de transporte aéreo en Chile. Los factores determinantes, a mi juicio, son:

a) Posición geográfica en el extremo austral del Continente, extendiéndose hasta mil millas más al sur que el Continente africano;

b) No es país obligado de paso para ninguna ruta continental o transcontinental;

c) Tiene una de las distancias mayores a los grandes centros europeos y mundiales;

d) Falta de comunicaciones adecuadas por las vías marítima y terrestre, salvo con los países vecinos. La última empresa naviera de

pasajeros que venía a puertos chilenos suprimió su servicio hace menos de un año;

e) Relativo bajo potencial de tráfico, por el menor centro de población y de riqueza de Santiago, frente a otras ciudades de América del Sur, como Río de Janeiro, Sao Paulo, Buenos Aires, Lima y Caracas.

Se podría pensar que las circunstancias que determinaron la política aérea en 1945 (la que se pretendió variar en 1962, dejándose después sin efecto el cambio), han variado en 1976.

No hay duda que han variado las condiciones favorablemente, pero no esencialmente. Chile, como he afirmado, no es país necesariamente de paso para ninguna línea aérea internacional. Y el hecho que algunas empresas continúen a Buenos Aires, no mejora la situación de Santiago. En 1945 ya lo hacía Pan American Grace Airways.

Ninguna ruta extranjera a Oceanía y a Asia toca en aeropuertos chilenos.

Es por esto, de primordial necesidad que nuestro país esté conectado con las líneas aéreas extranjeras, especialmente europeas y americanas, dándoles a éstas prontas oportunidades para una sana competencia.

No debemos mirar sólo al aspecto de beneficio para la empresa transportadora nacional, sino a la necesidad primordial de nuestro país de mantener las comunicaciones aéreas, que son vitales.

En los tratados bilaterales suscritos por nuestro país no se considera una limitación en la tercera o en la cuarta libertad del aire; y sólo una preferencia, pero no exclusividad en la quinta libertad en favor de los servicios regionales.

En cuanto a una limitación en la carga aérea, sería un freno a importantes rubros de exportaciones chilenas, y, por lo tanto, un perjuicio claro y evidente a la recuperación de nuestra economía, que decididamente está en marcha ascendente.

Por otra parte, los Tratados vigentes son para cumplirlos y de buena fe, como lo expresa la Convención de los Tratados de Viena, suscritos por nuestro país. Chile siempre hace honor a sus compromisos internacionales. Y como debe recordarse, la declaración de la Corte Permanente de Justicia Internacional, un Estado "no puede prevalerse de su propia legislación para restringir el alcance de sus obligaciones internacionales" (Publicaciones de la Corte, Serie A B pág. 167).

4. CONCLUSIONES

1) El ordenamiento del transporte aéreo internacional seguirá sujeto a Convenios bilaterales. Pero éstos no son suficientes. Los Convenios bilaterales deben estar enmarcados en un Tratado multilateral que dé las pautas generales para los derechos comerciales.

2) Hay que considerar antes que los intereses sólo de los transportadores, los intereses nacionales y de la Comunidad internacional. Un factor esencial es la Geopolítica que hace diferencia muy marcada entre países de tránsito y rutas que unen grandes centros económicos, de las de los países que pueden quedar total o parcialmente fuera de ellas.

3) Los países de aviación menos desarrollada o deben limitar sus rutas a sus posibilidades económicas reales o buscar una integración con Estados, especialmente regionales, que les permita una operación de conjunto en determinadas rutas internacionales.

4) No hay oposición, sino conveniencia en que la extensión de líneas aéreas nacionales no perjudique las comunicaciones internacionales a Chile, sin ellas el aislamiento del país puede ser un hecho inconveniente y contrario a nuestro natural desarrollo.

COMENTARIO SOBRE EL TEMA "LA LIBERTAD O EL CONTROL DEL TRANSPORTE AEREO INTERNACIONAL Y NACIONAL"

Ramón de Murias

Vicepresidente para América Latina Braniff International.

Esta mañana se han presentado argumentos muy interesantes, tanto a favor de una política liberal con respecto a la regulación de transporte aéreo como en apoyo de una política restrictiva en el mismo campo. Uno de los argumentos ofrecidos con respecto a esta última posición es que una gran mayoría de países sudamericanos favorecen una política aérea restrictiva, de forma que Chile debe unirse a los mismos para de una forma conjunta establecer una política de transporte aéreo restrictiva.

Esta actitud es sorprendente, ya que no aparenta responder a los intereses chilenos. Los datos a mi disposición indican que Chile se favorecería adoptando una política aérea liberal, no solamente para evitar ser excluida de las principales rutas aéreas del mundo, sino también para asegurar el continuo crecimiento de la línea aérea nacional.

En la actualidad, LAN goza de una ventaja considerable con respecto a su servicio a los Estados Unidos. LAN ofrece en la publicación "Official Airlines Guide", 7 vuelos semanales a Miami, mientras que Braniff ofrece solamente 4; LAN tiene 5 vuelos semanales a New York, y Braniff, 2. (Braniff ofrece adicionalmente 2 vuelos a California). En el año 1975, LAN transportó 23.070 pasajeros entre Chile, Miami y New York, o sea, el 69% del total de pasajeros transportados entre LAN y Braniff. Braniff, por su parte, transportó 10.487, o sea, un 31% del total. Aun teniendo en cuenta los pasajeros transportados por Braniff entre Chile y California, LAN transportó un 60% del total de los pasajeros transportados entre Chile y los Estados Unidos durante 1975.

Por otra parte, durante el año 1976 LAN ha transportado desde y hacia los Estados Unidos más tráfico de quinta libertad que de tercera y cuarta libertad. Estas estadísticas indicarían que LAN está prosperando bajo el régimen relativamente liberal del Acuerdo de Transporte Aéreo entre Chile y los Estados Unidos, y resulta difícil ima-

ginar qué beneficio representaría para Chile si el gobierno impusiera un régimen de restricciones a las empresas extranjeras.

En general, la imposición de restricciones genera contrarrestricciones, y el resultado de una política aérea restrictiva es la disminución del tráfico para todas las empresas con la consiguiente reducción en esfuerzos promocionales.

De mayor provecho es una política aérea relativamente liberal acompañada por esfuerzos para incrementar el tráfico disponible a todas las aerolíneas. Bajo estas circunstancias, las empresas operan en un mercado expansivo y todos tienen la posibilidad de crecimiento.

Haciendo eco de los comentarios del doctor Guldiman, yo también creo que el acuerdo tipo Bermudas ofrece la mejor forma conocida para llegar a un equilibrio entre los extremos de restricción y de liberalidad. Las cláusulas del acuerdo tipo Bermudas referentes a la regulación de capacidad en verdad ofrecen un medio adecuado para solucionar conflictos sobre capacidad, y han cumplido este fin en numerosas instancias. Una postura más rígida no sería ideal para las muy variadas y cambiantes circunstancias del transporte aéreo comercial. Se ha hecho referencia a un posible cambio en la política de los Estados Unidos hacia el Acuerdo de Bermudas. Justamente la semana pasada el Gobierno de los Estados Unidos emitió una nueva declaración de política sobre el transporte aéreo en la cual reitera su apoyo a las cláusulas sobre capacidad del Acuerdo de Bermudas.

SEGUNDA PARTE

Transporte aéreo internacional y desarrollo turístico

LAS FUNCIONES QUE CUMPLE EL TRANSPORTE AEREO INTERNACIONAL EN EL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA TURISTICA

Enrique Evans

Servicio Nacional de Turismo

INTRODUCCIÓN

El tema cuyo título se expone precedentemente, forma parte del Seminario Internacional sobre "Actividades Aeronáuticas y del Espacio", organizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Por esta razón el análisis de su contenido no debe perder de vista el contexto general de las restantes materias del Seminario, en especial, aquella referida a las "Libertades del aire y su aplicación en la práctica internacional".

Para entrar en el tema con propiedad y ubicación, es requisito previo y esencial esclarecer los diferentes conceptos involucrados, dándole a cada uno de ellos su dimensión precisa, sea como elemento autónomo o en su marco de dependencia y relación con los demás.

Así, el Transporte Aéreo Internacional constituye una actividad preponderantemente económica, que tiene un fin en sí mismo: satisfacer las necesidades contemporáneas de rápido desplazamiento entre largas distancias, en condiciones de eficiencia, prontitud y seguridad.

Sin embargo, cuando el Transporte Aéreo Internacional puede ser puesto en función del desarrollo de una estrategia turística, se amplía considerablemente su importancia con otros sectores.

Otro concepto integrante de nuestro tema, es el de actividad turística. Se hace necesario destacar que por tratarse de un fenómeno netamente contemporáneo, su estudio es reciente, por la cual, sus principios rectores están consolidándose y afianzándose paulatinamente, lo que dificulta en principio, la posibilidad de ofrecer una idea total de la multiplicidad de proyecciones del fenómeno.

Con todo, la experiencia de los últimos años, unida a la necesidad de precisar los contornos del turismo, han ido estableciendo ciertos principios de validez universal que facilitan su comprensión.

Hemos precisado hasta el momento, la necesidad de relacionar dos actividades que podemos considerar "revolucionarias" del mundo actual. En efecto, la aviación representa el esfuerzo humano de aceleración de la velocidad de desplazamiento más importante de nuestra era, y el turismo significa hoy, más del 10% del comercio mundial.

La relación entre ambos, entonces, no debe ser fortuita.

Se ha llamado al transporte aéreo a cumplir las funciones que la estrategia de desarrollo turístico le encomienda, dentro de un proceso de planificación. Esto nos lleva a establecer un nuevo concepto: La actividad turística debe ser planificada, es decir, sujeta a un proceso racional de asignación de recursos, teniendo como objetivo el desarrollo integral del sector y a través de ello, constituir un elemento coadyuvante al desarrollo económico-social del país.

No es posible concebir, dada la escasez de capitales en nuestras economías y la expectativa de desarrollo de un nuevo sector económico, la improvisación o discrecionalidad en la asignación de recursos, debiendo el Estado asumir como responsabilidad propia, las funciones de planificación, control y fomento de esta actividad. En consecuencia, demostrada la necesidad de planificar el desarrollo turístico, debemos detenernos en un somero análisis de las distintas etapas que constituyen un proceso de planificación.

Es así como se distinguen el Diagnóstico, que revela la situación actual, el estado presente de una actividad determinada, la Prognosis, que es la proyección futura del estado actual, sin la intervención de ninguna medida de política.

La confrontación entre el Diagnóstico y los objetivos o imagen que se desea alcanzar, determina la Estrategia, es decir, los diferentes canales de acción para el logro de los objetivos propuestos.

Es preciso que el resultado de las etapas antes mencionadas, no se diluya en consideraciones de carácter general, incapaces de motivar acciones específicas. Por esta razón, la estrategia de desarrollo basa sus posibilidades de éxito en la formulación y evaluación de proyectos y programas que tienen como característica fundamental, su localización en determinadas unidades espaciales, lo cual hace posible mensurar los efectos en los distintos niveles, local, regional.

Como se ha anotado, la determinación de la Estrategia de acción, es una de las etapas del proceso de planificación. Persigue la utilización de la mejor alternativa posible para alcanzar los objetivos propuestos.

El transporte aéreo es una alternativa y del estudio de sus pro-

yecciones quedará de manifiesto su función como parte integrante de una estrategia de desarrollo turístico.

Luego, el marco de la exposición sobre el tema en el Seminario, seguirá los siguientes pasos:

1. Análisis del concepto, contenido, importancia y efectos de la actividad turística.
2. La planificación del desarrollo turístico.
3. Panorama general del transporte aéreo internacional.
4. Los vuelos Charter, como especie de transporte aéreo turístico.
5. Las funciones del transporte aéreo internacional en el desarrollo de una estrategia turística.

I. ANÁLISIS DEL CONCEPTO, CONTENIDO, IMPORTANCIA Y EFECTOS DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

Tal como hemos anotado en la Introducción, el fenómeno Turístico es netamente contemporáneo, si bien sus raíces se entroncan con los primeros desplazamientos humanos, motivados por la búsqueda de los medios necesarios para la subsistencia.

Este calificativo de actualidad, nos lleva a reiterar la dificultad de poder establecer un concepto definitivo de Turismo, si bien intentaremos aproximarnos a una idea cabal de su contenido, a través de una definición que reúna los elementos esenciales que lo componen, definición que ha derivado de la experiencia práctica.

Decimos entonces que el Turismo es una actividad humana, económica y social, que consiste en una serie de Servicios que se prestan al turista o grupo de éstos. Dichos servicios están necesariamente interrelacionados, de manera que la ausencia de uno de ellos dificulta y hasta imposibilita la prestación de los otros. La producción y oferta de estos servicios es rígida y requiere necesariamente el traslado del turista al centro de producción para que se verifique el consumo, con lo cual no existe proceso de distribución física de la producción turística.

Es útil precisar y detallar los diferentes elementos integrantes del concepto. En primer término debemos decir que se trata de una actividad, calificativo que resulta de su ubicación dentro de la estructura de un sistema económico. En efecto, desde el punto de vista económico, el Turismo representa una actividad integrante del Sector Terciario, que es el sector de los Servicios.

Es una actividad humana, puesto que sólo puede ser realizada por los seres humanos, y es económica, porque implica un sistema de producción y distribución de bienes y servicios. Cabe hacer notar que el proceso de distribución no importa la traslación física de los bienes hacia el consumidor y en el hecho se resume en la figura de la venta de un servicio por cuenta de terceros, es decir, se configura un sistema de distribución intelectual del producto turístico.

Finalmente, el Turismo es una actividad social porque involucra el comportamiento humano en relación con los demás.

Seguidamente, debemos detenernos en el concepto de Turista. Para ello, resulta oportuno recurrir al término que al respecto recomendó la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo, entidad internacional de carácter intergubernamental, hoy reemplazada por la Organización Mundial del Turismo, organismo de carácter universal dependiente de Naciones Unidas.

La U.I.O.O.T. decía: Considérase Turista a toda persona que se desplaza desde su lugar de residencia habitual a otro sitio, por más de 24 horas, con cualquier motivo, siempre que éste no sea el propósito de inmigrar o el de ejercer una actividad remunerada.

En consecuencia, los desplazamientos de personas motivados por razones de descanso, recreo, salud, diversión, deporte, religión y otros análogos por más de 24 horas, originan el concepto de Turista, todos quienes en el proceso de consumo de servicios turísticos derivados de éstos desplazamientos, van perfilando los contornos del Turismo.

Finalmente, debemos hacer notar que el producto turístico es el resultante de la combinación e interrelación de servicios de distinta naturaleza: Transporte, alojamiento, alimentación, diversiones, conjugándose en un todo integrado en el cual la ausencia de uno de ellos dificulta y hasta imposibilita el consumo de los restantes.

Hemos completado así, el análisis del concepto de actividad turística, correspondiendo entonces entrar de lleno a las consideraciones sobre su importancia y efectos.

Al detenernos a contestar la lógica interrogante que surge cuando a simple vista se puede constatar que el Turismo ocupa páginas en los periódicos y revistas, llegando a preocupar a los gobiernos, al comercio, a las regiones y localidades, no podemos sino concluir que hay algo que lo hace importante, o al menos, actual.

Es que el Turismo, como se ha definido, es una actividad que aprovecha el capital social básico de un país. Efectivamente, siendo el Transporte condición de su existencia, utiliza necesariamente la

infraestructura existente y creada con propósitos diferentes. De la misma manera, se nutre de los recursos naturales aun de aquellos que no son susceptibles de explotación económica directa y que han sido brindados a esa comunidad determinada por la naturaleza. Se sirve de los servicios públicos y particulares que no deben su existencia al Turismo, sino a la organización social toda.

Por último, la importancia del turismo se mide también por sus efectos económicos, sociales y culturales. Económicamente, representa hoy día cerca del 15% del total de exportaciones mundiales como consecuencia del gasto de alrededor de 250 millones de viajeros internacionales anuales.

En su impacto social, representa la mejor posibilidad de contacto y conocimiento de distintas gentes, formas de vida y organización. Y desde un punto de vista cultural, puede significar una mayor valoración del patrimonio histórico y un afianzamiento del propio modo de vida.

No podemos dar por finalizado este primer capítulo de delimitación de los perfiles conceptuales del Turismo, sin considerar un factor de trascendental importancia: El marco normativo de esta actividad, adelantando desde ya que estamos en presencia de un fenómeno de hondo contenido jurídico.

En efecto, desde un enfoque jurídico, el Turismo sólo se hace una realidad a partir de la premisa básica de que todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica; en consecuencia, queda excluida toda forma de discriminación, basada en aspectos raciales, sociales, económicas, de nacionalidad y otros. Por lo tanto, consagrada la completa igualdad jurídica entre los hombres y situados en la perspectiva de nuestro tema, podemos afirmar con certeza que el Turismo constituye en el hecho, la expresión de la Libertad de Movimiento, según la cual, toda persona tiene la facultad de abandonar temporalmente el Estado donde habita, ingresar a otro Estado, salir de él y ser admitido nuevamente en su lugar de origen.

Luego, desde este punto de vista y teniendo presente las características del Turismo, la Libertad de Movimiento se desdobla en las cuatro facultades anotadas.

Con todo, al basarnos en este marco normativo, resulta necesario ahondar un poco más en nuestro análisis, expresando que en el ejercicio de estos derechos, va envuelta otra institución jurídica de la más alta importancia: Nos referimos a la capacidad de goce y de ejercicio, en virtud de la cual, una persona que ingresa a un terri-

torio distinto del suyo, está en condiciones de ejercer derechos y contraer obligaciones con plena validez ante el ordenamiento jurídico de esa comunidad receptora.

Sólo entonces, el círculo se cierra, posibilitando el ingreso de nuestro sujeto de estudio, al universo jurídico.

Sintetizando entonces, podemos afirmar que el marco jurídico del Turismo, deriva de los derechos consagrados en los siguientes textos:

DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.
ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. PARIS
10 DE DICIEMBRE DE 1948.

Artículo 6º: Todo ser humano tiene derecho en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 13, Párrafo 2º: Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES
DEL HOMBRE. NOVENA CONFERENCIA INTERAMERICANA.
BOGOTA, 2 DE MAYO DE 1948.

Artículo 3º: Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta Declaración, sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni ninguna otra.

Artículo 17: Toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones y a gozar de los derechos civiles fundamentales.

CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS,
PACTO DE SAN JOSE DE COSTA RICA, APROBADA EN
LA CONFERENCIA DE LA OEA EN ESA CIUDAD EL
22 DE NOVIEMBRE DE 1969.

Artículo 22, Párrafo 1º: Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado, tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

Párrafo 2º: Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.

Párrafo 5º: El extranjero que se hallare legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

Artículo 24: Todas las personas son iguales ante la ley. En conse-

cuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

ACTA CONSTITUCIONAL Nº 3 PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA REPUBLICA DE CHILE EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 1976.

Artículo 1º: Los hombres nacen libres e iguales en dignidad. Esta Acta Constitucional asegura a todas las personas:

Nº 2: La igualdad ante la ley.

Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer discriminaciones arbitrarias.

Nº 6: El derecho a la libertad personal y a la seguridad individual y, en consecuencia, los derechos de residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros.

CODIGO CIVIL

Artículo 57: La ley no reconoce diferencia entre el chileno y el extranjero en cuanto a la adquisición y goce de derechos civiles que regla este Código.

CODIGO DE COMERCIO

Artículo 2º: En los casos que no estén especialmente resueltos por este Código, se aplicarán las disposiciones del Código Civil.

CODIGO DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

Artículo 1º: Los extranjeros que pertenezcan a cualquiera de los Estados contratantes gozan, en el territorio de los demás, de los mismos derechos civiles que se conceden a los nacionales.

Artículo 2º: Los extranjeros que pertenezcan a cualquiera de los Estados contratantes gozarán asimismo en el territorio de los demás de garantías individuales idénticas a las de los nacionales, salvo las limitaciones que en cada uno establezcan la Constitución y las leyes.

Cabe señalar que en las menciones enunciadas precedentemente, aparecen disposiciones de distinta entidad, en cuanto a su naturaleza y efectos.

Tenemos el caso de normas de carácter internacional que si bien constituyen la decidida expresión de los Estados firmantes a respetar lo que en ellas se establece, no tienen, en el caso específico de nues-

tro país, el efecto obligatorio general de toda norma jurídica, al faltar en ellas la inclusión expresa en nuestro ordenamiento.

Tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica de noviembre de 1969.

Por otra parte, encontramos normas vigentes y de entera aplicación en el Derecho interno, como el Acta Constitucional Nº 3, artículos 1º, números 2 y 6, los artículos 57 y 2º del Código Civil y de Comercio respectivamente, y los artículos 1º y 2º del Código de Bustamante, sobre Derecho Internacional Privado.

No obstante lo anterior, creemos que el intento de estructurar los fundamentos jurídicos del Turismo, con base en las normas a que se ha hecho referencia, conserva plena validez.

Todo lo que se ha expresado a lo largo de estas líneas, debe complementarse con una idea final: Cada acto que realiza el turista, tiene importancia para el Derecho, sea tratándose de relaciones de tipo vertical, es decir, obligaciones impuestas por vía de autoridad (Ej.: obligaciones migratorias, aduaneras, sanitarias, cambiarias), como de aquellas que el viajero contrae voluntariamente en la celebración de un contrato de transporte de hospedaje, de alimentación, diversiones y similares.

Como contrapartida a este andamiaje institucional, el Estado receptor de grandes flujos de turistas se ve en la necesidad de responder a las diversas exigencias que se le plantean con motivo de este ingreso.

La necesidad pública es la causante de la creación de los entes públicos, cuya acción se orienta a la satisfacción de las demandas colectivas. Nace con ello, el concepto de Servicio Público, como órgano dotado de recursos humanos, financieros, patrimoniales y atribuciones legales para hacer frente a estas necesidades sociales en los distintos órdenes de actividades.

El aumento progresivo del Turismo ha originado la creación de organismos oficiales de Turismo en el ámbito nacional e internacional, siendo hoy día una realidad la existencia, en casi todos los países del mundo, de organismos especializados en la materia.

La naturaleza jurídica de los mismos es variada. Existen con rango de Ministerio, como en España y México; organizados bajo la forma de empresas del Estado como en Brasil, en forma de Corporaciones de Derecho Público, como en Colombia, Venezuela, Chile.

Se deduce entonces que los Estados han definido su rol respecto de la actividad turística desde el momento que han apreciado, a partir de los efectos económicos, sociales y culturales a que some-

ramente hemos hecho alcance, la posibilidad de utilizarlo como herramienta de desarrollo económico y social.

En consecuencia, la planificación del Desarrollo Turístico, como responsabilidad inherente al Estado moderno, nos abre las puertas al segundo capítulo de este estudio.

II. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TURÍSTICO

"Todo gobierno, como agente temporal de los intereses del Estado, tiene como meta principal, el lograr un amplio y rápido desarrollo socioeconómico, que beneficie a todos sus habitantes y les permita obtener el mayor bienestar posible".

De un tiempo a esta parte, los países en desarrollo han buscado afanosamente, dentro de los márgenes de sus particulares estructuras económicas, los mecanismos más adecuados para iniciar un proceso de despegue que les permita asegurar su soberanía e independencia.

Es útil recordar que, salvo contadas excepciones, los países que se encuentran en esta situación han actuado en la vida económica bajo regímenes de tipo capitalista, con mayor o menor intervención del sector público según los casos.

Consecuencia de lo anterior y como una exigencia obvia del modelo en práctica, se hace necesario idear mecanismos que, coadyuvando al desarrollo, no vulneren los principios de la libertad económica.

La respuesta de los últimos años ha sido la adopción, por parte de la autoridad política para la toma de decisiones económicas, de un sistema racional de asignación de recursos conocido como "Planificación".

Existen múltiples definiciones sobre el concepto de Planificación. Asimismo, los estudiosos se han detenido a explicar los distintos tipos o formas de Planificación, atendiendo a sus efectos obligatorios o meramente indicativos para aquellos a quienes se dirige.

La definición que a nuestro juicio se acerca con mayor fidelidad a lo que debe ser un proceso de Planificación, es la que expresa:

"Planificación es un instrumento que facilita las decisiones sobre qué hacer en el futuro y consiste en un proceso de determinación de OBJETIVOS y de los MEDIOS necesarios para la consecución de los mismos".*

A través del análisis de los distintos elementos integrantes de la

* Apuntes de Planificación Física. Centro Interamericano de Capacitación Turística. División de Desarrollo Turístico. OEA.

definición, iremos derivando lógicamente las distintas etapas de un proceso de Planificación.

Que la Planificación lleve implícito un proceso de determinación de objetivos, nos conduce a dos conclusiones inevitables.

El objetivo consiste siempre en un estado deseado, anhelado e implica forzosamente un cambio de la situación presente. Luego, el proceso de Planificación, parte necesariamente con el estudio de la realidad actual, hecho que técnicamente se conoce como Diagnóstico. Sus resultados revelarán con relativa certeza lo que está aconteciendo en un momento determinado. Frente a esta realidad, se nos proyecta la imagen que quisiésemos tener y conseguir. De esta imagen, se desprenden los objetivos concretos a alcanzar y los plazos para lograrlo.

Como resultado de esta confrontación, entre lo que es y lo que quisiéramos que fuese, se perfilan las distintas alternativas o caminos para lograrlo. Estas posibilidades se denominan estrategias de acción.

Las estrategias de acción constituyen los medios utilizados para conseguir las metas propuestas.

A pesar del camino recorrido en este capítulo, no hemos dado aún respuesta a una interrogante básica:

¿Por qué se planifica? ¿Cuál es la razón para que el Estado asuma como responsabilidad propia la función orientadora de las diferentes actividades que se dan en la comunidad?

En primer término, queriendo abordar derechamente la cuestión, hemos de sentar una premisa que constituye casi un axioma: Los países en desarrollo se caracterizan esencialmente por la escasez de capital frente a una abundante oferta de trabajo, por regla general, del tipo no calificado.

El aumento del conocimiento científico y tecnológico produce inevitablemente un aumento de la productividad, a partir del cual se hace cada vez más difícil concebir el desarrollo de actividades productivas en que la participación humana sea insustituible. Paralelamente, el aumento de la población trae consigo el imperativo de proveer de trabajo a la creciente masa de demandantes.

En consecuencia, en economías donde la formación de capital es débil y escasa, no se vislumbra otra alternativa que la orientación racional en la asignación de recursos, mediante el empleo de medidas de política, ligadas con un criterio lógico en cuanto a sus efectos.

Se podrá apreciar a simple vista que la espontaneidad o discrecionalidad en la asignación de recursos, corresponde a estructuras

económicas avanzadas en donde existe una sólida base de desarrollo, demostrada por índices positivos de crecimiento, de inversión, de empleo.

Demostrada entonces la necesidad de Planificar, intentaremos "aterrizar" en nuestro tema, situándonos específicamente en Chile, a través del estudio del "Plan Nacional de Desarrollo Turístico", que es la resultante de un proceso de planificación del sector.

En este Plan Nacional, aprobado por el Supremo Gobierno, y al tratar de las estrategias de acción, sentaremos las bases del papel que debe cumplir el Transporte Aéreo Internacional.

A manera de introducción al estudio, es necesario fijar nuestro marco de referencia, que en este caso está dado por los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Económico y Social. En concordancia con éstos, deben plantearse los objetivos de desarrollo sectorial.

*Objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Económico y Social**

- Desarrollo acelerado de la economía, a través de la movilización y el empleo eficiente de los recursos nacionales y foráneos.
- Acceso al trabajo productivo y digno a todos los individuos.
- Descentralización económica y traspaso de responsabilidades a individuos y entidades de gestión autónoma. Ello se materializa en su dimensión geográfica a través de una regionalización efectiva y racional y en su dimensión económica a través del aumento, en número e importancia, de las unidades de manejo independiente.
- Eliminación de la pobreza extrema, mediante el uso de los mecanismos eficaces de redistribución de ingresos.
- Reducción de la dependencia externa.
- Operación de los mecanismos del mercado y de la competencia.
- Modernización del sector estatal.

Los objetivos globales del Programa Económico del Gobierno, son los siguientes:

- Crecimiento de producto geográfico bruto de 6% acompañado de políticas de fomento regional y sectorial. Los sectores económicos prioritarios son la agricultura, la minería, la energía, la vi-

*Plan Nacional de Desarrollo Turístico. Servicio Nacional de Turismo. SERNATUR, 1975.

vienda y el transporte. De este ordenamiento se deducen también las prioridades de las industrias derivadas de esos sectores.

- Aumento del nivel y tasa de empleo.
- Reducción significativa de la tasa de inflación.
- Mejoramiento en la distribución de ingresos a través de la Política de Remuneraciones y de la asignación del gasto público.
- Erradicación de la extrema pobreza.
- Mayor descentralización funcional y regional y un mayor rol de los mecanismos del mercado.

Frente a la metas enunciadas, el diagnóstico de la actividad turística, es decir, su comportamiento actual, revelará si puede constituirse en elemento colaborador al logro de estas metas. Si ello no ocurre, las estrategias de acción deberán jugar su decisivo papel en un cambio programado de situación.

Diagnóstico general del sector turismo

El estudio en cuestión está dividido en varios apartados, de los cuales, a objeto de no variar el nivel de análisis de este trabajo, haremos un somero resumen, enfatizando en sus conclusiones.

El primer apartado se refiere a los aspectos generales derivados del gasto turístico, como resultante del ingreso de un cierto número de viajeros extranjeros. A este gasto se computa el efecto multiplicador propio de la actividad turística que tiene como efecto primordial, el valor agregado que genera, entendido como remuneración a los diversos factores de la producción. Seguidamente, se ocupa de establecer la ocupación generada directa e indirectamente por la actividad turística, siendo alrededor de 15.000 empleos en el primero de los casos, es decir, aquellos que trabajan en la hotelería, agencias de viajes, guías de turismo y transporte turístico, y 35.000 en el segundo, correspondiente a transporte, comunicaciones y comercio turístico.

Luego, el diagnóstico avanza en el análisis de la oferta turística, que está compuesta por los atractivos turísticos y los servicios puestos a disposición del consumidor. Ambos elementos, en conjunto, determinan la planta turística, concepto que se define de la siguiente manera:

"La Planta Turística conforma la estructura de producción del sector; comprende no sólo los servicios turísticos, sino también las instalaciones y equipos necesarios para producirlos (equipamien-

to turístico), además de los recursos básicos que motivan aquella producción (atractivos turísticos).

Requiere asimismo para poder operar, de una INFRAESTRUCTURA consistente en los sistemas de transporte y comunicaciones de acceso a esta Planta"*.

Resumiendo, en lo que se refiere a los atractivos como elemento originario de la Planta Turística, el diagnóstico establece que el país presente una gran variedad y calidad, especialmente en los tipos de playa, montaña, lagos, fiordos y canales.

Los recursos turísticos culturales no se destacan en forma preponderante, con excepción de Isla de Pascua y ciertas formas de artesanía, en lo específico.

Por su parte, las instalaciones turísticas, es decir, los establecimientos destinados a la prestación de servicios turísticos, presentan las siguientes características:

Alojamientos Turísticos: Alto grado de concentración geográfica en las Regiones V, Metropolitana, IX y X. Los establecimientos son unidades económicas pequeñas del tipo explotación familiar, con excepción de los hoteles de lujo. La mayor parte de los establecimientos funcionan con una alta ocupación en el verano y muy baja en el resto del año, de lo cual resulta una operación con bajos coeficientes de ocupación anual. La tendencia respecto de la calidad del servicio es de tipo medio, con tarifas promedio de US$ 10. El crecimiento de la capacidad instalada es casi nulo debido a que no ha sido necesaria su ampliación frente a una demanda en crecimiento pero con fuerte estacionalidad, de lo cual resulta una insuficiencia de oferta en los principales centros turísticos en alta temporada y capacidad ociosa el resto del año.

Agencias de Viajes: Su acción principal ha sido hasta la fecha el turismo egresivo, esto es, desde el país hacia el exterior. Se ubican preferentemente en las áreas generadoras de demanda, siendo éstas los principales centros urbanos. Sin embargo su crecimiento es mayor que el resto de la oferta de servicios turísticos.

Transporte Turístico: Entendido como aquel servicio que se presta a personas determinadas y en circuito cerrado, lo que excluye a la locomoción colectiva y las diversas formas de transporte regular (aéreo, terrestre, ferroviario, acuático), está aún poco desarrollado

*Apuntes del Centro Interamericano de Capacitación Turística CICATUR, México, 1975.

en el país. Sus escasas unidades (alrededor de 60 buses y algunas pequeñas embarcaciones) operan con preferencia en la región central y de los lagos.

Infraestructura:* La red vial está estructurada en base a un sistema longitudinal que une Arica con Puerto Montt, pasando por las principales ciudades del país. El sistema cuenta con una serie de caminos transversales, en general hacia la costa, particularmente numerosos en la zona central y disminuye hacia los extremos. En muchos casos este sistema es una limitante para el desarrollo del turismo, particularmente en la región de los lagos, donde el acceso a los atractivos es en extremo difícultoso. Otro tanto ocurre con atractivos de montaña, como los de la mayor parte de las canchas de ski, que no cuentan con accesos que posibiliten su uso.

La red vial está unida a la de los países limítrofes por gran cantidad de pasos, los que, en el caso de la frontera con Argentina, operan con mucha dificultad, y la mayor parte de ellos sólo en épocas de verano.

La red ferroviaria presenta una estructura similar a la red vial; en la actualidad tiene poca importancia como transporte turístico, sin embargo, puede convertirse en un medio de transporte turístico de importancia motivado por la crisis energética que ha producido un cambio en los precios relativos del transporte. Sus conexiones con las similares de los países limítrofes son mínimas.

La infraestructura aeronáutica es suficiente, ya que el país cuenta con 25 aeropuertos principales, de los cuales 6 operan como internacionales. Esta red cubre prácticamente todas las áreas y regiones importantes del país. Además, existen 120 pistas de aterrizaje de distintos tipos y envergadura.

En relación a puertos, la importancia del transporte marítimo en turismo es escasa, oscilando el flujo de turistas arribados por esta vía al país, en alrededor del 2%. Existe una serie de puertos establecidos principalmente para cumplir funciones de transporte de cargas, susceptibles de ser utilizados para el transporte de pasajeros. En cuanto a puertos fluviales y lacustres, no están desarrollados y tienen escaso uso.

En lo que respecta a terminales de buses, no existen en Chile centros que concentren la iniciación y término de la mayoría de las líneas interurbanas, por lo que no ofrecen servicio integral al pasajero.

* Plan Nacional de Desarrollo Turístico. SERNATUR, 1975.

Servicios:* El transporte es un elemento esencial en turismo, debido a que éste implica siempre desplazamiento de personas. Tradicionalmente el medio de transporte turístico por excelencia en Chile, ha sido terrestre.

- En el caso del turismo receptivo, se verifica en su mayor parte en automóvil particular; por el contrario, el turismo interno se desplaza básicamente en buses. Este último cuenta con capacidad adecuada pero que resulta insuficiente en alta temporada.
- El transporte aéreo cobra cada vez mayor importancia para el turismo receptivo y causa una estacionalidad menor. En el caso del turismo interno, el transporte aéreo resulta insuficiente en alta temporada.
- El transporte marítimo tiene una baja incidencia en el total de turistas que ingresan al país y a lo largo del territorio nacional tampoco constituye un elemento de importancia, a excepción de la zona austral.

El análisis de la demanda, según el diagnóstico del turismo en Chile, se ha realizado a partir de dos distintas manifestaciones del fenómeno:

Turismo receptivo o ingreso de turistas extranjeros, y

Turismo interno, como desplazamiento de residentes dentro de las fronteras nacionales.

TURISMO RECEPTIVO

Volumen: En los últimos 10 años, el aumento de turistas se ha duplicado de aproximadamente 120.000 personas a 250.000, según las últimas informaciones confiables.

Origen:

Sudamericanos: La gran mayoría, oscilando entre el 70 y el 80% del total de turistas, siendo los restantes, en proporciones semejantes, viajeros de países europeos y norteamericanos. Los viajeros argentinos constituyen la mitad del total de extranjeros ingresados al país.

Estacionalidad:*

La preponderancia del turismo regional, básicamente de vacaciones, determina una fuerte estacionalidad en el turismo receptivo chileno. Más de un 50% del total de turistas extranjeros se concentra en las temporadas diciembre-marzo, y más de un 30% solamente en

* Plan Nacional de Desarrollo Turístico. SERNATUR, 1975.

los meses de enero-febrero. La demanda argentina arriba en un 40% entre enero y febrero y cerca de un 60% en la temporada diciembre-marzo.

De acuerdo a las pernoctaciones en hoteles, un 35% de los turistas extranjeros se registran entre enero y marzo. Desde el punto de vista regional, para este mismo período, las cifras son las siguientes: Zona de los Lagos, 60%; Zona Central, 40%, y la Zona Norte, 30%.

Medios de Transporte:*

Los medios de transporte más utilizados son el terrestre y el aéreo, que representan el 50% y 40%, respectivamente.

La utilización del automóvil como medio de transporte adquirió preponderancia, pasando de un 26%, en 1965, a un 54,7%, en 1973, sustituyendo al avión que fue de un 56%, en 1965, y un 39,3%, en 1973.

El ferrocarril disminuyó de un 14,9%, en 1965, a un 5,2%, en 1973, y el transporte marítimo de un 2,2%, en 1965, a un 1,8%, en 1973.

Esta evolución está íntimamente relacionada con la importancia del mercado argentino que utiliza fundamentalmente la vía terrestre y refleja su estacionalidad debido a que en invierno están prácticamente cerrados los pasos cordilleranos. La tendencia descrita anteriormente se ha visto alterada últimamente por el alza en los precios de los combustibles, que está produciendo progresivamente una mayor utilización de la vía aérea en desmedro de la terrestre.

Destino:*

Las zonas preferidas por el turista extranjero en el país se deducen de las pernoctaciones registradas en hoteles y de las estadísticas de puntos de acceso. El turismo receptivo se dirige fundamentalmente a la zona central, que alojó al 78% de los turistas ingresados en 1972. Tradicionalmente esta es la principal zona receptora, ya que en 1967 presentó una proporción del 74%. Otras regiones importantes son la zona norte y la zona de los lagos, que alojan cada una de ellas alrededor del 10% para los mismos años.

Entre los puntos de acceso se destacan los del norte, con el 20,8%; los de la zona central, con el 64,8%, y los de la zona de los lagos, con el 6,5%. Es evidente que muchos turistas que ingresan por la zona norte, se dirigen hacia la zona central o sur, ya que ingresan un

* Plan Nacional de Desarrollo Turístico. SERNATUR, 1975.

20% por ella y alojan sólo el 10%. Por el contrario, en la zona sur ingresan el 6,5% y alojan un 10%.

Demanda Potencial:

La estabilidad de la demanda de turismo receptivo, según origen, es un indicador de la demanda potencial del país. El hecho que Argentina sea tradicionalmente el emisor de la mitad de los turistas que nos visitan, muestra su potencialidad. Por otra parte, al considerar que esta demanda actual es espontánea, puesto que no se ha realizado sino mínimamente una acción de promoción, es razonable pensar en un incremento, dado que Argentina emite anualmente más de 700.000 turistas, de los cuales aproximadamente 125.000 arriban a nuestro país.

La demanda argentina se genera principalmente en los grandes centros de población, a saber: Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mendoza.

Otro mercado potencial interesante para nuestro desarrollo turístico, lo constituye Brasil.

En efecto, a pesar del escaso número de brasileños llegados al país, las características de ese mercado implican una de las fuentes potenciales importantes de demanda.

En la actualidad, Chile recibe el 1,6% de los turistas emitidos por Brasil hacia países americanos.

Los centros generadores de turismo en Brasil son las ciudades de Río Janeiro, Sao Paulo y Porto Alegre, y las principales motivaciones de estos viajeros son la nieve, los lagos, las playas y las compras.

El panorama descrito indica que Chile cuenta para desarrollar su turismo con un interesante mercado regional. Interesante en términos de volumen, pero con baja capacidad de gasto, fuerte estacionalidad y marcadas preferencias por los atractivos de playa, nieve y lagos de las zonas central y sur.

El mercado extrarregional es interesante por su elevado gasto, pero por su escaso volumen y las dificultades para motivarlo, seguirá siendo marginal para el país, al menos en el corto plazo.

Turismo Interno:

Básicamente, el turismo interno presenta características similares en cuanto a estacionalidad, origen, destino y atractivos preferenciales. Su volumen aproximado es de 3 millones, de los cuales un millón ocupa las instalaciones hoteleras.

*Características de la demanda de turismo en Chile**

Chile cuenta con una demanda de turismo cuyo volumen se aproxima a los 3.000.000 de turistas, de los cuales 250.000 son extranjeros. En ambos casos, se trata de turismo eminentemente vacacional, lo cual impone una fuerte estacionalidad concentrada en los meses de verano.

Dado que los extranjeros provienen en su mayor parte de países limítrofes, la estacionalidad coincide, por lo cual provoca una competencia por el uso de los diferentes servicios turísticos.

Los principales accesos del turismo receptivo se encuentran en la zona central, a través del Paso Caracoles y el aeropuerto de Pudahuel, zona que también es la generadora de la mayor parte de la demanda interna, lo cual hace de esta región la principal distribuidora de flujos turísticos del país.

El origen de los turistas extranjeros que llegan a Chile es fundamentalmente Sudamérica, y, en especial, Argentina, siendo esta región su mejor mercado potencial. Los turistas nacionales son residentes de las principales ciudades del país, fundamentalmente, Santiago.

La demanda de turismo crece a un ritmo cercano al 10% promedio anual, ya que los arribos de extranjeros prácticamente se han duplicado en los diez últimos años y la demanda interna presenta una tasa de un 9,1%.

La mayor parte de los turistas se dirigen a la zona central que concentra el 45% del total, siguiendo en importancia la zona de los lagos con el 16% y el norte con el 12%. En términos de atractivos, esto muestra preferencia por las playas, los lagos y la nieve. Las playas, desde el norte hasta Concepción, concentran el 50% de la demanda, el 15% corresponde a los lagos y el 30% a la ciudad de Santiago.

Las corrientes turísticas se movilizan en el país básicamente por medios de transporte terrestre. La vía aérea es importante especialmente en el caso de los turistas que arriban al país e internamente cuando los destinos están alejados como es el caso del norte y los lagos.

En conjunto se trata de una demanda con baja capacidad de gasto, siendo esto más notable en la interna, por lo cual es altamen-

*Plan Nacional de Desarrollo Turístico. SERNATUR, 1975.

te sensible a las variaciones de precios, tanto de alojamiento y servicios como de transportes.

Finalizada la exposición de este diagnóstico, luego de la cual tenemos una idea cabal del espontáneo proceso de desarrollo que el turismo ha tenido en nuestro país, seguiremos con la segunda etapa de la planificación, enunciando los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Turístico.

*Plan nacional de desarrollo turístico**

Política Nacional de Desarrollo Turístico

La finalidad de esta Política de Desarrollo Turístico es lograr un desarrollo integral del sector y a través de él ser un elemento coadyuvante en el proceso de desarrollo económico y social del país. Es por ello que la orientación que se le ha dado enfoca a lograr los objetivos nacionales y regionales que ha establecido el Gobierno.

Objetivos Nacionales:

El sector turismo puede contribuir en forma fundamental al cumplimiento de varios objetivos nacionales:

a) Generar Producto Bruto a través de las diversas ramas que componen el sector, basado en actividades de servicios y, por ende, con un alto grado de valor agregado;

b) Generar divisas para el país, promoviendo el turismo receptivo desde los mercados internacionales;

c) Ahorro de divisas, fomentando el turismo interno en cuanto a ofrecer alternativas de veraneo y esparcimiento al país;

d) Generar ocupación, fomentando la operación de empresas turísticas intensivas en mano de obra, siendo el turismo una actividad de servicios en donde el factor humano desempeña un papel fundamental e insustituible;

e) Generar inversiones, promoviendo actividades y empresas turísticas, cuyos efectos directos influyen sobre la producción, empleo y balanza de pagos, con efectos indirectos sobre el ingreso nacional e inversiones en otros sectores;

f) Promover el desarrollo regional impulsando la descentralización económica basado en el aprovechamiento integral de los recur-

* Plan Nacional de Desarrollo Turístico. SERNATUR, 1975.

sos naturales, humanos y financieros de las diferentes regiones del país;

g) Contribuir a la integración nacional, fomentando el turismo interno, siendo éste un elemento fundamental para lograr el conocimiento e identificación del chileno con su país y sus connacionales, y

h) Crear una imagen positiva del país en el exterior a través del turismo internacional, que puede modificar la imagen que Chile tiene en el extranjero.

Objetivos Regionales:

a) Fomentar el desarrollo de las actividades turísticas de las regiones, asegurando la formación de capital en cada una de ellas;

b) Desarrollar espacios nacionales en regiones fronterizas para integrar política, económica y físicamente la nación y afianzar la seguridad nacional;

c) Incorporar nuevos recursos, capacidades y sectores de la población a la vida del país para la obtención de óptimos resultados económicos sobre la base de la utilización más apropiada del espacio físico, de sus riquezas naturales y de los valores de cohesión cultural y social;

d) Establecer tareas y medios en la defensa de la naturaleza, la protección contra la devastación, la multiplicación de los recursos y, en general, la preservación del medio humano, y

e) Definir la función económica y social de las respectivas regiones, de acuerdo con sus condiciones naturales, de modo que la regionalización sea un instrumento destinado a descentralizar y obtener una óptima asignación de los recursos regionales.

III. PANORAMA GENERAL DEL TRANSPORTE AEREO INTERNACIONAL

Finalizado el Capítulo Segundo con la enunciación de los objetivos del "Plan Nacional de Desarrollo Turístico", corresponde ver a continuación lo que hemos denominado las Estrategias de acción, es decir, las diversas alternativas susceptibles de utilizar para el logro de los objetivos nombrados.

En el propio "Plan Nacional de Desarrollo Turístico" se han definido Estrategias Nacionales, Regionales y Sectoriales de Desarrollo. Para los efectos de nuestro trabajo, nos interesa extendernos en lo que se refiere a las Estrategias del Desarrollo Sectorial.

El Capítulo que iniciamos, está referido al Transporte Aéreo Internacional y su implicancia en el desarrollo Turístico, habiendo establecido ya en la Introducción que dadas sus características e importancia en la evolución del Turismo, puede constituir una de las Estrategias de acción en un proceso de Planificación de la actividad. Por ello, las siguientes líneas están orientadas a establecer un Panorama General del Transporte Aéreo Internacional.

En primer término, cabe destacar que el Transporte Aéreo forma parte de la actividad aeronáutica. En efecto, desde el punto de vista de la aeronáutica civil, es posible hacer una clasificación de sus distintas facetas, en lo que se ha dado en llamar los niveles de la aviación.

Primer Nivel — Tráfico Regular Internacional
Tráfico Regular Interior (Doméstico)

Segundo Nivel — Tráfico No Regular
Taxis Aéreos

Tercer Nivel — Aviación Agrícola
Trabajos Aéreos (Fotometría)
Vigilancia y Socorro
Aviación Deportiva
Aviación Privada no Comercial

Como podemos observar, el Primer y Segundo Nivel consagran el Transporte Aéreo entendido como actividad comercial, y en el Tercer Nivel, se grafican los diversos usos en que la aviación civil puede manifestarse.

La influencia de la Aviación en el Turismo se ha dado precisamente en los dos primeros niveles, aun cuando en casos excepcionales, algunos países se han visto beneficiados por la aviación privada no comercial. En el caso específico de Baja California, MEXICO, un porcentaje importante de turistas lo constituye el piloto privado norteamericano, para el cual se han adecuado pequeños aeródromos dotados de los servicios necesarios y que se ubican en centros netamente turísticos. Se trata naturalmente de un turismo de tipo selectivo, de bajo volumen y de alta capacidad de gasto.

¿Cuál ha sido la razón para que, en un período increíblemente breve, el Transporte Aéreo se constituya en el medio de mayor utilización por los turistas internacionales?

Deliberadamente ponemos el acento en el aspecto internacional porque a nivel de Turismo Interno, el medio de más frecuente uso es el automóvil particular.

Creemos que la respuesta a esta interrogante se basa en dos consideraciones de distinto orden.

En primer término, la influencia de la legislación social, al consagrar el derecho a las vacaciones pagadas. Debemos destacar que el turismo vacacional es el origen más fuerte de los desplazamientos de viajeros en la actualidad. En estrecha relación con lo anotado, el trabajador que ejerce su derecho al descanso, busca maximizar el período vacacional, para lo cual, obviamente, el transporte aéreo le ofrece infinidad de destinos en un tiempo inferior a los restantes medios de transporte. Luego, se alargan los días de feriado y aumentan las alternativas de lugares a visitar.

Por otra parte, el viajero se ve beneficiado por la estrecha vinculación de los transportadores aéreos entre sí, lo que le permite en la práctica disponer de cualquier lugar en el mundo como destino de un viaje. En este sentido, las rutas aéreas operadas por distintos transportadores adquieren un matiz universal a través del sistema de las conexiones o combinaciones de líneas aéreas.

Analizaremos a continuación, los pilares sobre los cuales se sustenta el Transporte Aéreo Internacional.

En forma sucinta, podemos afirmar que estas bases son:

1. Una adecuada regulación jurídica internacional.
2. Cooperación entre transportadores aéreos.
3. Confianza del usuario derivada de los progresos en materia de seguridad de vuelo.

Sobre el primer punto, cabe destacar la decisión de los Estados, finalizada la segunda guerra mundial, acontecimiento decisivo en el progreso técnico de la aeronavegación, de crear las condiciones necesarias para el desarrollo de esta actividad. No debemos olvidar que la actividad aeronáutica se desenvuelve sobre el espacio aéreo y que este espacio aéreo puede pertenecer al territorio de un Estado determinado a quien le interesa obviamente ejercer su soberanía sobre esa porción de su territorio. En consecuencia, la aeronavegación plantea interrogantes desde el punto de vista del Derecho Público (soberanía sobre el espacio aéreo, determinación de rutas aéreas); del Derecho Administrativo (autoridades aeronáuticas, concesiones, licencias, permisos de aeronavegabilidad, operación de aeropuertos); del Derecho Comercial (derechos y obligaciones del porteador, del

viajero, de la carga); del Derecho Civil (responsabilidad frente al pasajero, la carga, los terceros); del Derecho Penal (delitos a bordo de aeronaves).

La creación de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en virtud del Convenio de Chicago el año 1944, es la expresión jurídica vigente de los países, por su preocupación hacia la aeronavegación.

Los objetivos de la Conferencia de Chicago, fueron, entre otros:

1. Crear un organismo Internacional permanente que dictase normas de navegación universales y estableciera procedimientos técnicos generales de operación.
2. Asegurar el progreso seguro y sistemático de la Aviación Civil Internacional en el mundo.
3. Satisfacer las necesidades humanas de transportes aéreos seguros, eficientes, regulares y económicos.
4. Fomentar la seguridad de los vuelos.
5. Evitar la dilapidación de recursos que causa la competencia ruinosa.
6. El derecho de todo país a operar líneas aéreas internacionales.

La acción de la OACI, desde su creación, ha significado una notable evolución en la regulación de la actividad aérea.

Analizaremos a continuación la participación de los transportadores aéreos dentro de este enfoque.

La cooperación entre los transportadores aéreos

Si existe algún factor al cual puede atribuirse en gran medida el éxito alcanzado por el transporte aéreo, es precisamente el anunciado precedentemente, aunque debemos dejar claramente establecido que este clima de armonía y entendimiento no ha sido el fruto natural de las cosas, sino que representa un esfuerzo compartido en base a tiempo, sacrificio y renuncias mutuas.

Fácil resulta predecir el desastroso resultado que hubiera sobrevenido si frente al alto nivel de inversiones que debe afrontar una Compañía Aérea, se hubieran éstas situado en un plano competitivo irracional. Es conveniente precisar que las utilidades de un ejercicio por parte de las Líneas Aéreas, si existen, constituyen un porcentaje ínfimo proporcionalmente a su cifra de negocios.

El Pool de Compañías Aéreas, la constitución de grupos anti-

fraude, las Conferencias de Tráfico, la Cámara de Compensación, el sistema de prorrateo, materias todas que profundizaremos a continuación, son una expresión concreta de la cooperación que venimos esbozando.

Finalmente, la creación de la Asociación del Transporte Aéreo Internacional, como organismo representativo de los intereses de las Compañías, es el medio a través del cual se materializa el entendimiento y unión.

Nos referiremos, separadamente, a cada uno de los sistemas puestos en práctica por IATA, alcanzando en este análisis, naturalmente, a la propia Asociación, sus propósitos, procedimientos y fines.

A la Conferencia de Chicago, cuya trascendencia ya ha sido destacada en este trabajo, concurrieron en calidad de observadores interesados, los representantes de las diversas Líneas Aéreas. Los resultados de este encuentro motivaron la creación de la IATA, con propósitos paralelos y complementarios a los de la OACI.

— Promover la seguridad, regularidad y economía del transporte aéreo en beneficio de los usuarios; fomentar el comercio aéreo y estudiar los problemas relacionados con lo anterior.
— Crear los medios que hagan posible una colaboración entre las empresas aéreas.
— Colaborar con OACI y las demás organizaciones internacionales.

Pueden ser miembros de IATA, las Empresas Aéreas que operen en el Transporte regular Internacional y que pertenezcan a un país que pueda ser elegido o pertenezca a la Organización de la Aviación Civil Internacional.

El concepto de transporte regular internacional, de cuyos efectos nos ocuparemos en el Capítulo siguiente, implica la operación de una ruta aérea que comprenda el territorio de dos o más Estados, sujeta al cumplimiento de horarios, frecuencias, escalas y tarifas previamente determinadas, de acuerdo a los procedimientos normales establecidos.

Puede entonces consignarse como consecuencia de lo que hemos afirmado, que la creación de la IATA y su actuación práctica posterior representa el segundo pilar de la trilogía descrita, cuyos resultados, medidos estadísticamente, arrojan la cifra de 500 millones de pasajeros transportados por las Líneas Aéreas pertenecientes a la Asociación, el año 1975.

Retomemos el ejemplo al que aludíamos recientemente. Entre Londres y El Cairo se ofrecen los vuelos de 17 Compañías Aéreas

en 13 combinaciones diferentes. Desde el punto de vista del viajero, representa el beneficio de una oferta diversificada no sólo en lo que respecta a transporte propiamente, sino además en tarifas y agentes de ventas.

El aumento progresivo de los flujos turísticos ha obligado a IATA, dentro de un marco de uniformidad general, a adoptar diversas modalidades de tarifas. Así, se da el caso de aumentos o disminuciones de precio según los días de estada en el lugar de destino, según si el viaje se realiza dentro de la semana laboral o en los fines de ésta, o si corresponde a la alta o baja temporada.

Del mismo modo, en virtud de la celebración de Convenios entre IATA y las Agencias de Viajes, se faculta a estas últimas para vender billetes de pasajes aéreos sobre la base de comisiones, con lo cual la oferta se amplía considerablemente. El Agente de Viajes es el nexo más frecuente y sólido entre los prestadores de servicios turísticos (Hotelería, Restaurantes, Transportes, Guías) y los usuarios. A vía ejemplar, en la ciudad de Buenos Aires existen más de un millar de Agencias de Viajes.

En forma tangencial, hemos establecido el concepto de universalidad de las rutas aéreas. En caso que éste no hubiera sido suficientemente aclarado, un ejemplo nos servirá para ello:

— Supongamos que un viajero desea iniciar su viaje en el punto A, para dirigirse finalmente al punto M, debiendo además pasar por los puntos B y C, y no exista Compañía Aérea que opere esta ruta. En esta circunstancia, aparentemente el viajero debiera comprar a cada Compañía que operara los trayectos parciales, los tramos correspondientes a éstos. En la práctica, sin embargo, el sistema de prorrateo de IATA permite al viajero adquirir en una sola Compañía el pasaje correspondiente a la ruta total, asegurando con ello la reserva de su asiento para todo el viaje desde el inicio del mismo, sin perjuicio del endose que corresponde efectuar para realizar efectivamente el transporte en los tramos que no sirve la Compañía expedidora del billete de pasaje. En este caso, la Compañía Aérea que transporta a un viajero con pasaje de otra Empresa, tiene respecto de ésta un crédito que hace efectivo a través de la Cámara de Compensación de IATA.

Para simplificar las liquidaciones de pagos entre las Compañías Aéreas de los diferentes países, se creó la Cámara de Compensación de IATA, con sede en Londres. Su finalidad principal fue la de sustituir por una simple liquidación regular mensual, una enorme va-

riedad de esporádicas liquidaciones independientes. Debemos recordar que existen en la actualidad alrededor de 200 Compañías Aéreas de diversos países, cada uno de ellos con su propio signo monetario.

El objetivo secundario de este organismo consistió en la reducción de riesgos de la fluctuación de las diversas monedas en relación a los débitos vencidos o pagables y ahorrar los costos de corretaje correspondientes a la compra y venta de monedas extranjeras. De esta manera entonces, los servicios de prorrateo, la diversificación de la oferta, la determinación de tarifas de estímulo, la Cámara de Compensación, constituyen medidas vigentes y de enorme utilidad práctica que manifiestan la colaboración de las Compañías Aéreas en beneficio del viajero.

Corresponde analizar a continuación el último factor de la trilogía que, a nuestro juicio, ha situado al transporte aéreo como el medio de mayor utilización en el mundo contemporáneo y específicamente como coadyuvante a la evolución del Turismo.

La confianza del viajero en la seguridad del transporte aéreo.

Indudablemente, aun para aquellos que son asiduos vividores del aire, la expectativa de un viaje se mira como hecho no exento de variada emoción. La confluencia de actividades humanas y materiales desplegados en torno a los primeros movimientos de la aeronave al despegar, aterrizar y durante el transcurso del vuelo mismo, son el resultado de la sincronización y la eficiencia organizativa, puesta al servicio de un resultado. Y en esta vorágine, la seguridad del aparato, la tripulación y los pasajeros cobra una importancia fundamental.

En esta materia, con el objeto de sintetizar con profundidad lo afirmado, enunciaremos otro de los sistemas con que IATA propende al logro del objetivo seguridad de los vuelos. Nos referimos al conocido método del Pool de Compañías Aéreas que analizaremos en las próximas líneas.

La vida de un avión se mide en horas de vuelo. La seguridad demanda una frecuentísima renovación de piezas, aun hallándose éstas en buenas condiciones, tan pronto como éstas cumplen su período de duración.*

Puede decirse que en un tiempo variable, pero siempre breve, ya es un aparato distinto el que vemos ante nuestros ojos. La consecuencia desde el punto de vista de una Compañía es la obligación

* Teoría y técnica del turismo. Luis Fernández Fuster.

de poseer piezas de recambio en todos los aeropuertos, de sus líneas, personal especializado y material de arranque. Todo ello supone, en vista de los modelos, cada vez más costosos, una inmovilización de capital que alcanza cifras astronómicas.

Para evitar en parte este desembolso, las Compañías Aéreas se unen en Pool. El primero de ellos, en 1948, con motivo de la aparición del Convair Liner, tres Compañías, la KLM, la Swissair y la Sabena decidieron hacer frente a este problema, distribuyendo este material en los doce aeropuertos en que aterrizaban sus aviones. Es conocido este acuerdo con el nombre de "Beneswiss", que dio excelente resultado y marcó la pauta para el futuro.

En 1959 aparece el avión a reacción que impulsó la fórmula extraordinariamente. Si un Convair Metropolitan exigía unos 8.000 dólares por aeropuerto, y un Douglas DC-7, unos 48 mil dólares, los cuatrirreactores demandaban una inmovilización de 195 mil dólares. El Consolidated Pool, formado hoy por unas 50 Compañías en todo el globo, es, en mayor escala, el heredero del "Beneswiss". El Consolidated se divide en varios grupos (Boeing 707, Caravelle, etc.), según el tipo de aparatos. Cada miembro forma parte de los grupos que representan los aviones que posee. El Beneswiss (que conserva su antigua denominación) agrupa los DC-3, DC-6, DC-7 y Convair. Una Junta General del Consolidated Pool se reúne 2 veces al año para determinar la previsión de sus necesidades. El funcionamiento del Pool tiene por objeto retribuir a cada miembro, según la importancia de su participación y la amortización del capital invertido. La economía obtenida significa decenas de millones anuales para el conjunto de los miembros, cuyas existencias de material de repuesto se valoran en unos 30 millones de dólares .

La preocupación de las Compañías Aéreas de IATA, de OACI, por el problema de la seguridad de los vuelos, reflejada en la adopción de estas medidas, han trascendido al viajero, quien demuestra a través de su participación como cliente, adhesión a estas prácticas.

IV. LOS VUELOS CHARTER COMO ESPECIE DE TRANSPORTE AEREO TURÍSTICO

En el capítulo anterior hemos procurado dejar de manifiesto la influencia recíproca positiva que se han ejercido el Transporte Aéreo y la actividad turística, constituyéndose a la vez, uno y otro, en causa y consecuencia inmediata de la evolución de ambos.

Corresponde analizar a continuación, los efectos de esta relación

a través de una especie de transporte aéreo que tiene hoy en día como fundamento de existencia y desarrollo precisamente al Turismo: Nos referimos a Los Vuelos Charter.

En primer término, resulta necesario hacer mención al fenómeno de la aparición y desarrollo del tráfico Charter, para lo cual recogemos el enfoque que el jurista Francisco Loustau realiza sobre el particular.

Aparición y desarrollo del transporte charter

Las compañías de transporte aéreo Charter surgieron al finalizar la segunda guerra mundial. La flota militar, en gran parte inactiva, se encontraba en perfectas condiciones de utilización. Las tripulaciones de guerra, licenciadas y con una gran experiencia, no siempre pudieron encontrar una actividad diferente en la paz después de muchos años de dedicación a la aviación en la guerra. Por otra parte, las compañías regulares de transporte aéreo entonces existentes tenían una actividad restringida, cubrían pocas líneas, sus tarifas eran elevadas y no podían absorber la demanda creciente.

Aparecieron nuevos clientes y era preciso atenderlos y proporcionarles nuevas rutas. Al mismo tiempo, concurrían razones de orden psicológico que contribuyeron a una mayor y más diferenciada demanda de transporte: necesidad de evasión después de la angustia, la tensión, la inquietud, de una larga y dramática guerra; búsqueda de nuevos lugares de reposo y paz, no siempre cubiertos por líneas aéreas regulares.

Todo este contorno circunstancial determinó la aparición de pequeñas compañías de transporte aéreo a la demanda. Poco a poco fueron aumentando en número y en volumen e importancia. La progresiva elevación del nivel de vida provocaba un aumento notable de las gentes que practicaban el turismo. La preocupación de los países por el desarrollo económico les impulsó a fomentar el turismo, con el intercambio de divisas, la creación de riqueza, de nuevas industrias de mayor número de puestos de trabajo. El desarrollo cultural hizo crecer el instinto humano de la curiosidad por el conocimiento de gentes y países. La tecnología va simplificando y reduciendo el trabajo humano con el logro paulatino que va alcanzando la civilización moderna; civilización del ocio, que dispone de más tiempo libre para el turismo; civilización del consumo, que invierte en nuevas actividades, bienes y servicios.

A partir de 1960 el desarrollo de las compañías de transporte aéreo

charter fue muy importante. La aparición de los reactores obligó a las grandes empresas de transporte regular a su adquisición para competir en un mercado nuevo. Se desprendieron de su flota de hélice, en su mayor parte moderna y eficaz, que fue aprovechada, adquirida a menor precio por las nuevas compañías "a la demanda".

Más tarde, el desarrollo de las empresas charter les permitió una equiparación de flotas respecto a las regulares, consolidando su posición en un mercado lleno de entusiasta agresividad. Las compañías charter modernas desarrollan ya su tráfico especializado en un constante perfeccionamiento de flotas y servicios. Han llegado a este nivel no sin tener que vencer obstáculos y barreras difíciles, en una labor competitiva frente a empresas temerosas de su desarrollo, inercias gubernamentales y legislativas de desconfianza hacia figuras nuevas de tráfico, proteccionismo a situaciones establecidas y otras fuerzas de resistencia. Esto ha producido una fluctuante situación en la breve historia del tráfico charter. Ha habido períodos de proliferación de empresas. En un estudio del Institut de Transport Aérien se citan las 90 compañías que en 1966 desarrollaban en Europa este tipo de transporte y en un trabajo de la Casa Douglas, publicado en 1970, se explica cómo en 1969 eran 40 las compañías charter que existían en Europa, con 240 aviones, de ellos 137 Jets que en dicho año transportaron 12 millones de pasajeros.

Según una publicación de la Organización de Estados Americanos (OEA), de febrero de 1972, a la sazón existían 67 Compañías charter: 45 en Europa, 10 en Estados Unidos y Canadá, cinco en Africa y siete en los restantes países, exceptuando Latinoamérica.

Esto demuestra que la vida de las compañías charter, sometida a tantos condicionantes de política aérea y turística, ha sido, a veces, azarosa y muchas de ellas han sucumbido en esta constante lucha de supervivencia.

Es interesante citar aquí como expresión del afán de superación de estas compañías en su breve historia evolutiva, un trabajo publicado en el Boletín del Institut de Transport Aérien sobre material utilizado por las compañías charter europeas, en el que, examinando la evolución de flotas desde los años 1960 a 1970, se distinguen cuatro grandes etapas: a) en una primera etapa las compañías charter utilizan aviones desplazados, retirados de servicio por las compañías regulares; b) en una segunda etapa, disminuye el desfase en el tiempo entre los tipos de aviones utilizados por las compañías regulares y las charter, y son puestos en servicio con bastante rapidez por las principales compañías charter los nuevos tipos de aviones

c) en una tercera etapa, las compañías charter se orientan hacia aviones de mayor capacidad y se asiste a una verdadera competición entre ellas en este aspecto; d) al fin, en una cuarta etapa, las compañías Charter llegan a ser de primera línea, participando en la concepción de nuevos aviones y son, incluso, a veces de las primeras en encargar ciertas versiones*.

Las razones que explican el desarrollo alcanzado por el tráfico charter y que con gran poder de síntesis expone el autor citado. pueden hallarse en la influencia de factores económicos, sociológicos y psicológicos.

En primer lugar, los vuelos charter permiten un transporte más barato, en razón de la utilización de la capacidad de la aeronave. No olvidemos que la esencia del contrato charter consiste en la cesión que una Empresa transportadora efectúa sobre la capacidad total de la aeronave a otra parte, mediante un precio determinado. Por tanto, el coeficiente de utilización del aparato es siempre el máximo.

No ocurre así en el transporte regular, en donde un vuelo determinado, siguiendo una ruta prefijada, con un horario conocido y una frecuencia semanal especificada, puede tener una cantidad variable de pasajeros.

En el transporte regular los coeficientes de utilización son tomados en cuenta, entre otros indicadores, para los efectos de la fijación de tarifas. Dicho de otra forma, el pasajero de una Compañía Aérea Regular paga con el valor de su pasaje un porcentaje de la capacidad no cubierta. Así se explica el fenómeno que a distancias similares entre trayectos diversos, la tarifa no sea similar. La demanda real de una u otra ruta, representa la diferencia en el precio.

Los precios inferiores del tráfico charter han tenido otra consecuencia de carácter económico. La apertura del transporte aéreo a personas de menor ingreso, con lo cual se ha ampliado considerablemente el mercado de los viajes aéreos.

Las causas de índole sociológica que intervienen en el desarrollo de los vuelos charter se encuentran en los efectos del llamado "Turismo vacacional", materia ya comentada en el Capítulo anterior, como elemento coadyuvante a la preferencia del público por el transporte aéreo.

Si explicamos esta preferencia basados en la necesidad del viajero vacacional de "prolongar el máximo su feriado", reduciendo

* Los vuelos charter. Francisco Loustau.

al mínimo el tiempo ocupado en el desplazamiento al lugar elegido para vacacionar, la circunstancia de obtener precios más bajos por su desplazamiento complementa perfectamente este cuadro.

Así, en beneficio del viajero que hace uso de su feriado anual, se presenta la posibilidad concreta de precio conveniente a su ingreso disponible, por la utilización del medio más rápido de transporte.

No aparece repetitivo reiterar en este momento un juicio emitido con anterioridad en el sentido que "el Turismo vacacional", representa hoy día la causa más importante de los desplazamientos de viajeros en el mundo.

Es interesante hacer notar, como factor psicológico del desarrollo de los vuelos charter, el éxito obtenido por los viajes "todo comprendido". Al resolver este tipo de viajes, todos los problemas que el mismo entraña, el usuario sabe de antemano que evitará toda situación sorpresiva, inesperada, puesto que en la contratación del Tour se comprenderá el transporte, alojamiento, alimentación, excursiones terrestres, guías, etc.; de tal manera, las Compañías Aéreas charter se han puesto a disposición de los organizadores de viajes conocidos como Tour-operadores o Agencias Mayoristas. Sobre ellas, haremos una somera referencia.

Las Agencias Mayoristas son complejas organizaciones, de gran volumen financiero y dotadas de enorme capacidad de penetración en los mercados. El proceso comercial de estas empresas consiste en el arriendo anticipado de capacidades hoteleras y de transporte, contratación anticipada de servicios de guías y excursiones terrestres, para una acción promocional intensiva posterior, comercializando el producto final a través de las Agencias de Viajes minoristas o detallistas.

Como se podrá apreciar, en cada una de estas etapas, el elemento jurídico está presente con inusitado vigor. Piénsese solamente en una posible retractación por parte de uno de los proveedores y las consecuencias derivadas de ese hecho, en materia de responsabilidad.

Por otra parte, se advierte que el negocio de estos Tour Operadores consiste en la obtención más ventajosa de precios en la compra de los servicios. El Turismo es tal vez la única actividad comercial en donde el intermediario no encarece el producto.

Un ejemplo puede graficar el comentario precedente: Supóngase el caso de un Tour Operador que ofrece comprar toda la capacidad en un Hotel determinado, para la temporada siguiente. Esta

oferta, dessde el punto de vista del Hotel, aparece, naturalmente, atractiva en cuanto se asegura el lleno total de sus habitaciones todos los días de un período determinado.

Desde el ángulo del Mayorista representa la posibilidad de obtener importantes descuentos de precio. No obstante, el riesgo implícito de este proceso es enorme. Según investigaciones realizadas por el Instituto Español de Estudios Turísticos, la competencia existente obliga a un Tour Operador a mover alrededor de medio millón de turistas anuales para obtener resultados económicos favorables.

Finalizamos este paréntesis expresando que las características de flexibilidad que son inherentes a las Compañías charter, han facilitado la unión con los Tour Operadores, pasando a integrar, junto a otros servicios, el complejo producto denominado "Paquete Turístico" o "Viaje todo comprendido".

Por todas las circunstancias y características que hemos señalado, el transporte charter está referido indudablemente al Turismo y las estadísticas sobre utilización y demanda por este tipo de tráfico así lo demuestran.

Si nos detenemos un instante en nuestro análisis y retrotraemos nuestra visión a las diversas ideas que se han vertido en este capítulo, se podría presumir, con relativa facilidad, que el tráfico Charter y su espectacular desarrollo en brevísimo tiempo ha sido posible merced al aprovechamiento de todas las franquicias y estímulos de que ha sido objeto.

La realidad, sin embargo, ha sido diferente. Recuérdese que en los inicios del Capítulo III de este trabajo, fueron presentados los llamados "Niveles de la Aviación", ubicándose en el Primer Nivel al Transporte Regular, ya definido, y en el Segundo Nivel, al Transporte Irregular.

En el Primer Nivel se ubican las Compañías Aéreas de Tráfico Regular, mayoritariamente unidas a IATA, invariablemente respaldadas por los gobiernos respectivos y cuyo panorama general de actividad fue descrito en nuestro Capítulo III.

Al tratar de la aparición y desarrollo del transporte charter, el profesor Loustau dejó entrever las dificultades que han acompañado a los vuelos charter desde su nacimiento.

Frente a la aparente liberalidad con que el Convenio de Chicago 1944 trató al Transporte Irregular, más específicamente al Tráfico Irregular, en el Art. 5º del Capítulo II de la Convención, las presiones de las Compañías Regulares de IATA y las inercias guberna-

mentales, han sido capaces, si bien no de provocar un cese de actividades, al menos responsables en parte de la adopción de medidas restrictivas para los charter.

El Artículo 5º bajo el epígrafe "Derecho de vuelo en servicios no regulares" dice lo siguiente: "Cada Estado contratante conviene en que todas las aeronaves de los demás Estados contratantes que no se utilicen en servicios internacionales regulares, tendrán derecho, de acuerdo con lo estipulado en el presente Convenio, a penetrar sobre su territorio o sobrevolarlo sin escalas y a hacer escalas en él con fines no comerciales, sin necesidad de obtener permiso previo, y a reserva del derecho del Estado sobrevolado de exigir aterrizaje. Sin embargo, cada Estado contratante se reserva, por razones de seguridad de vuelo, el derecho de exigir que las aeronaves que deseen volar sobre regiones inaccesibles o que no cuenten con instalaciones y servicios adecuados para la navegación aérea sigan las rutas prescritas u obtengan permisos especiales para tales vuelos. Si dichas aeronaves se utilizan en servicios distintos de los aéreos internacionales regulares, en el transporte de pasajeros, correo o carga por remuneración o alquiler, tendrán también el privilegio, con sujeción a las disposiciones del artículo 7 de embarcar o desembarcar pasajeros, carga o correo, sin perjuicio del derecho del Estado donde tenga lugar el embarque o desembarque a imponer las reglamentaciones, condiciones o restricciones que considere convenientes".

El Artículo 6º, bajo el título "Servicios aéreos regulares", dice textualmente: "Ningún servicio aéreo internacional regular podrá explotarse en el territorio o sobre el territorio de un Estado contratante, excepto con el permiso especial u otra autorización de dicho Estado y de conformidad con las condiciones de dicho permiso o autorización".

Es decir, podría afirmarse que en Chicago, los vuelos no regulares se declaran permitidos mientras no se restrinjan o condicionen, y los regulares se prohíben mientras no se permitan o autoricen expresamente.

Ejemplo de ello son las restricciones impuestas por la autoridad aeronáutica norteamericana a la realización de vuelos charter en territorio de los Estados Unidos y que obligan a promover estos servicios sólo a través de Tour-Operadores sin que el costo total del trayecto aéreo pueda ser inferior en un ciento diez por ciento al

costo del mismo trayecto en línea regular y autorizando en definitiva a aquellos que cumpliendo los requisitos enunciados, incluyan en el circuito 3 escalas en 3 ciudades diferentes, con pernoctación, cada 7 días transcurridos.

Otro aspecto de este clima de presiones a que se han visto expuestas las Compañías charter, nacen de la estrecha relación entre las Compañías Aéreas regulares y los gobiernos respectivos. En efecto, aun cuando para el derecho aeronáutico las Compañías Aéreas se clasifiquen como "Aviación Privada Comercial", la regla general respecto de estas Empresas es que pertenezcan, estén integradas o se relacionen con capitales estatales. El abanico en estos casos es de múltiple variedad. Así, Aerolíneas Argentinas es un servicio dependiente de un Ministerio, LAN-CHILE es una Empresa autónoma del Estado, para la formación de Viasa (Aerolíneas de Venezuela) se han unido capitales estatales y privados.

De esta sólida e íntima relación es lógico suponer que exista entre Compañías Aéreas y Gobierno una acción conjunta y de respaldo. Por ello, cuando las Compañías Aéreas Regulares comenzaron a advertir con temeridad que las estadísticas de tráfico aéreo indicaban un crecimiento del tráfico charter en desmedro del regular, hicieron su aparición las restricciones a que superficialmente hemos hecho mención.

La creación de la IACA (International Air Charter Association) en Estrasburgo, el año 1971, es la contrapartida institucional del Transporte Irregular; agrupa a las compañías charter y su acción ha sido fundamental en la búsqueda de la armonía básica que debe existir entre ambos tipos de tráfico.

Tanto las Compañías Regulares como las charter han esgrimido argumentos razonables para justificar su existencia frente a los usuarios. La competencia ruinosa ha sido tema de preocupación de todos los organismos de la aviación, y todos ellos, con distintas intensidades, han procurado encontrar los mecanismos para evitar sus desastrosos efectos. Las estadísticas, por su parte, han demostrado que los clientes de Compañías Regulares no corresponden, por regla general, a los de charter, que las rutas servidas por unas y otras no son las mismas que los aeropuertos habilitados preferentemente para el tráfico charter, se ubican en zonas típicamente turísticas y en donde no existe un tráfico regular, continuo o intenso.

Todas estas razones, complementando nuestra idea inicial, permiten afirmar ciertamente que verificada la existencia y presencia

de los charter en el mercado de los viajes internacionales, constituye esencialmente un Servicio Turístico.

V. CONCLUSIÓN

Los diversos elementos analizados, los puntos de vista expuestos, la presentación de un esquema integral en el tratamiento del tema, nos permiten en el epílogo de este trabajo, extraer como conclusiones globales, todas las posibles funciones que le cabe al Transporte Aéreo Internacional en el desarrollo de una estrategia turística.

Una vez más, debemos llamar la atención respecto de la necesidad que este estudio pueda tener aplicación práctica. Tal como se ha afirmado en las ideas iniciales, el momento de arribar a conclusiones en una investigación cualquiera, obliga a presentar éstas con la mayor claridad posible. En este terreno, las generalidades no pueden estimarse como contribución de ninguna especie. En consecuencia, planteada así la cuestión, retomemos los conceptos vertidos en nuestro Capítulo II "Planificación del desarrollo Turístico" específicamente en lo que se refiere a las Estrategias de Acción.

En el Plan Nacional de Desarrollo Turístico fueron establecidas las Estrategias Nacionales, Regionales y Sectoriales de Desarrollo. Dentro de estas últimas, las acciones se concretan en la Oferta y la Demanda.

Las acciones sobre la oferta tienen como objetivo el presentar el Producto Turístico en las mejores condiciones para su venta.

Ha sido suficientemente aclarado que el llamado Producto Turístico, es la resultante de la interrelación y coordinación de distintos servicios (Transporte, Alojamiento, Alimentación, Esparcimiento).

El transporte como uno de estos elementos (tal vez el único imprescindible, puesto que sin desplazamiento no existe Turismo), no puede desprenderse de los restantes sin deteriorar gravemente el conjunto de la oferta.

En el caso de Chile, dada la existencia de una Compañía Aérea Nacional, que opera en el Tráfico Internacional Regular, la coordinación entre el Transportador y demás prestadores de servicios turísticos a los efectos de la confección de programas, planes, circuitos, con la participación del organismo oficial de Turismo, aparece como una necesidad impostergable.

En consecuencia, organismo oficial de Turismo, transportador

aéreo, actividad privada (Hotelería, Agencias de Viaje, Guías, etc.); actuando de consuno, constituyen la posibilidad más efectiva de elaborar un Producto Turístico capaz de competir en el mercado.

Los consumidores de este "Producto" van generando divisas para el país (objetivo de la Política de Desarrollo Turístico) desde el momento en que, con destino a Chile, abordan el avión del transportador nacional.

A la inversa, piénsese en lo que representa económicamente, el porcentaje de turistas extranjeros llegados al país, utilizando medios de transporte aéreo pertenecientes a terceros.

Luego, como primera función detectable del Transporte Aéreo Internacional en el ámbito del Turismo, es la posibilidad cierta de incremento del gasto turístico.

Relacionado con lo anterior y basando nuestra afirmación en la interpretación de datos estadísticos, podemos indicar que al transporte aéreo se le atribuye la capacidad de atraer a las personas de mayores ingresos. En otras palabras, verificado un incremento de viajeros ingresados a un lugar determinado por vía aérea, se presume que aumentarán los coeficientes de gastos en otros rubros: alimentación, diversiones, etc., más que proporcionalmente a los promedios que se representarían por el gasto que correspondiera a los viajeros que utilizan otros medios de transporte.

En segundo término, aparece importante destacar que al tratar las conclusiones de nuestro tema, derivaremos éstas de una serie de reflexiones acerca del Transporte Aéreo Internacional genéricamente considerado, dentro del cual se incluye, como hemos visto, el tráfico regular y el tráfico irregular o charter. Así, asignaremos a este último, un definido rol como instrumento de desarrollo regional.

A manera de explicación, recurriremos a nuestro Capítulo II y a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Turístico, entre los cuales se inserta la desconcentración económica y administrativa a través de las medidas de impulso al desarrollo regional.

Relacionaremos esto con las características de los vuelos Charter, a través de un sencillo ejemplo.

En una región determinada del país existe un atractivo turístico de tipo cultural*, de relativa jerarquía, junto al cual se levanta un pequeño equipamiento de tipo turístico (hotel, restaurante).

La agrupación urbana más cercana cuenta con un aeródromo. Es absolutamente razonable pensar y la práctica así lo demuestra, que

* Ruinas.

en función del atractivo existente pueden los organizadores de Tours realizar viajes en la modalidad charter a este lugar, basados en las característica de flexibilidad y discrecionalidad que son inherentes a este tráfico. Asimismo, para la recepción de vuelos Charter, la infraestructura aeronáutica existente, es capaz, con ligeras modificaciones, de atender en forma eficiente las necesidades provocadas por este tráfico.

La experiencia española en este sentido es suficientemente reveladora. En los Aeropuertos de Palma de Mallorca, Málaga, Ibiza, Alicante y Gerona se han implementado estaciones terminales económicas de muy poca inversión, con costos de explotación muy reducidos para manejar pasajeros en grupos, rasgo distintivo de los vuelos charter La construcción sobre la base de módulos permite el cierre de los aeropuertos fuera de temporada.

Se desprende entonces que sin necesidad de incrementar los niveles de Gasto Público en infraestructura caminera, puede propenderse al logro de uno de los objetivos básicos de la Política General del Gobierno, como es el desarrollo regional por medio del Transporte Aéreo Internacional.

Naturalmente, el medio empleado para detectar esta nueva función turística del transporte aéreo, debe entenderse complementado por acciones promocionales, análisis del mercado, posibilidades de utilización del recurso turístico, etc. No obstante, el ejemplo primario de que nos hemos valido, es un reflejo de situaciones concretas ocurridas exitosamente en lugares como las ruinas del Estado de Mérida, en México.

Por otra parte, existe en Chile una infraestructura aeroportuaria de escasa utilización que puede llegar a ser convenientemente explotada.

Desde otro enfoque y poniendo el acento en las ideas expresadas a propósito de las consideraciones que el Plan Nacional de Desarrollo Turístico realiza sobre la estructura vial y caminera del país, estamos en condiciones de aproximarnos a otra posible función turística del Transporte Aéreo.

Expresa el citado documento que la estructura vial y caminera del país constituye una red troncal que avanza desde el norte al sur en forma paralela a la Cordillera de Los Andes. De esta especie de columna vertebral nacen una serie de caminos laterales que conectan a las ciudades y pueblos menores con los grandes núcleos urbanos, ubicados por regla general sobre esta red troncal. De la misma manera se ha afirmado que existe una serie de atractivos

turísticos del tipo nieve y lagos que se sitúan al interior de la Carretera Principal, siendo su acceso, en algunos casos, extremadamente difícil, por las deficientes condiciones camineras.

En consecuencia, cabe la posibilidad que una cantidad apreciable de atractivos de montaña y lagos permanezcan en calidad de potenciales por la falta de acceso a los mismos, salvo en cuanto el transporte aéreo sea capaz de integrarlos al tráfico normal.

Luego, el Transporte Aéreo puede incorporar a la oferta turística aquellos atractivos que por su ubicación, no pueden ser alcanzados por los transportes de superficie.

Las instalaciones turísticas de un sitio determinado se encuentran normalmente en función de un atractivo turístico, salvo las ciudades y núcleos urbanos de relativa importancia, donde el equipamiento turístico responde a las necesidades derivadas del desenvolvimiento propio de la ciudad.

Las instalaciones turísticas, técnicamente denominadas "Equipamiento", son unidades cuyo producto final es un Servicio.

La Hotelería, las Agencias de Viaje, Restaurantes, Buses de Turismo; Guías; Arriendo de Vehículos; Agencias de Información Turística, constituyen, entre otras, las diversas formas de la oferta de Servicios Turísticos.

El Transporte Aéreo Internacional provoca un aumento en la oferta de Servicios Turísticos caracterizados por alto índice de ocupación de mano de obra, lo que implica aumento de la oferta de trabajo.

Lo expresado es particularmente notorio en la concepción moderna de los aeropuertos, verdaderos centros de variada actividad. En aquellos países con aviación comercial desarrollada, los aeropuertos cuentan con Hoteles, Restaurantes, Cambio de Moneda; Arriendo de Vehículos, etc.

El aumento extraordinario de los flujos turísticos ha provocado la compra de cadenas hoteleras por parte de las Compañías Aéreas. Clásicos son los ejemplos de fusión: Trans World Airlines — Hilton y Pan American Intercontinental.

Estos casos marcan la pauta de la intención de las Líneas Aéreas en el sentido de evitar (pérdida) anulaciones de reservas aéreas por un exceso de demanda de alojamiento.

En materia de Transporte Turístico terrestre se aprecia un incremento de la oferta de servicios de traslado Aeropuerto-Ciudad, producto de un desarrollo de la actividad aérea. Como caso concre-

to, se advierte que en España la flota más numerosa de Buses y Autocares pertenece precisamente a la Compañía Iberia.

Tratándose de arriendo de vehículos, los estudios realizados demuestran que la tendencia moderna se orienta a la oferta de este servicio en los terminales aeroportuarios, en donde, en virtud del fenómeno provocado por los viajes en grupos, se han conocido casos de entrega simultánea de hasta 50 automóviles.

Finalmente, el transporte aéreo puede constituirse en un medio eficaz para corregir uno de los males endémicos que el Diagnóstico del sector Turismo ha reflejado. La marcada estacionalidad en el uso de la planta turística, por la cual compiten en un mismo período, los demandantes nacionales y extranjeros.

Así, el 50% aproximado de los extranjeros ingresados al país, lo hacen entre los meses de diciembre y marzo, época en la cual se produce el desplazamiento mayoritario de nacionales hacia los centros turísticos.

Además debemos anotar que el 50% aproximado de los extranjeros ingresados en un año, pertenecen a la nacionalidad argentina, y de ellos, el 80% se interna al país por vía terrestre a través de sus propios vehículos.

Conviene señalar que la mayoría de los pasos cordilleranos se encuentran cerrados en invierno, en virtud de lo cual aumenta la intensidad del flujo estacional.

La estacionalidad en el turismo se mira como un elemento negativo al desarrollo del mismo, por varias causas:

Primeramente, por los bajos índices de explotación de las empresas turísticas, las cuales deben distribuir los ingresos de temporadas a lo largo de los costos del año completo, para obtener los márgenes de rentabilidad buscados.

Es preciso destacar que, aunque algunas de estas Empresas cierren su operación en baja temporada, subsisten inevitablemente algunos gastos ocasionados por los costos fijos de mantención de los inmuebles y otros.

Desde otro ángulo, la generación de empleo se ve afectada por esta circunstancia, ya que las ofertas de trabajo se limitan a la temporada. Asimismo, se producen contracciones en el comercio, en los servicios públicos y los ingresos fiscales sin entrar a considerar el interesante problema de la plusvalía de los terrenos y las especulaciones que se originan como consecuencia de lo anterior.

Luego, con base en este panorama, someramente expuesto, afirmamos que el transporte aéreo internacional puede constituirse en

el instrumento principal de una corrección en los períodos de utilización de la planta turística.

Nuestra aseveración descansa en las conclusiones respecto de la demanda potencial que advierte el Diagnóstico del Turismo en nuestro país.

"El Mercado de Brasil muestra una fuerte estacionalidad concentrada en los meses de invierno, especialmente en Río de Janeiro y San Pablo, aunque Puerto Alegre emite más turistas en verano. Esto resulta de mucho interés, ya que puede corregir la estacionalidad del Turismo Receptivo chileno. En efecto, la concentración de turistas extranjeros en verano se debe en gran parte al turismo argentino; si se desarrolla el mercado brasileño con sus preferencias por la nieve y los lagos, según su modalidad estacional, es posible esperar una temporada alta en invierno.

Contrariamente a lo que sucede con los argentinos, el medio de transporte preferido por los brasileños es el avión. Más del 90% de los turistas lo usan. También se observa cierta preferencia por el turismo organizado y en grupos, lo cual puede llegar a facilitar la promoción al permitir instrumentar la relación con los agentes de viajes"*.

Conviene señalar, al finalizar este trabajo, un aspecto que nos parece importante. Aun cuando el tema desarrollado se basa propiamente en nuestro capítulo final, y siendo éste comparativamente menor en extensión a los precedentes, estimamos que el camino escogido para desembocar en las conclusiones propuestas ha sido el más apropiado para la comprensión de éstas, dentro del contexto global en que se desenvuelven. Es en virtud del esfuerzo de análisis reflejado en los capítulos iniciales, que podemos ofrecer a ustedes nuestra particular visión de las funciones del transporte aéreo internacional en el desarrollo de una estrategia turística.

* Plan Nacional de Desarrollo Turístico. SERNATUR. Análisis de la demanda. Demanda potencial, pág. 20.

COMENTARIOS SOBRE EL TEMA "LAS FUNCIONES QUE CUMPLE EL TRANSPORTE AEREO INTERNACIONAL EN EL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA TURISTICA"

Ramón de Murias

Vicepresidente para América Latina
Braniff Internacional

El señor Evans ha hecho una excelente presentación sobre el turismo desde el punto de vista de la entidad gubernamental designada para regular y fomentarlo. Yo quisiera añadir algunas palabras sobre el mismo tema desde el punto de vista de la empresa aérea comercial.

En primer lugar, no cabe duda alguna de la importancia del papel que juega el transporte aéreo en el fomento del turismo internacional. En el caso particular de Chile, este aspecto cobra importancia especial, ya que existe un solo país extranjero, Argentina, con fácil acceso a los centros de turismo chilenos por otros medios de transporte que no sean aeronáuticos.

La función que cumplen las líneas aéreas en el desarrollo del turismo se extiende mucho más allá del mero transporte de pasajeros. Su participación en el fomento del turismo es vital. Este papel tiene dos aspectos importantes: el fomento directo del turismo y de los viajes; y el de actuar como catalizador en lograr la promoción por parte de las agencias de turismo mayoristas. Ambas actividades son costosas y las aerolíneas únicamente invertirán fondos en estas campañas para fomentar turismo a aquellos lugares donde exista una posibilidad razonable de obtener una ganancia sobre su inversión. Por lo tanto, es de vital importancia para un país deseoso de promover el turismo que ofrezca a las líneas aéreas no sólo una estabilidad en la regulación del transporte aéreo, sino también la seguridad que podrán aumentar los servicios que ofrecen para acomodar y transportar el mayor número de viajeros, producto de sus esfuerzos promocionales.

Si no existe una estabilidad regulatoria, en otras palabras, si las líneas aéreas no pueden prever con cierta exactitud la posición de las autoridades con respecto a operaciones futuras, y si no se ofrece una posibilidad razonable de crecimiento, indudablemente desvia-

rán sus fondos y esfuerzos promocionales a otros lugares que ofrezcan estas perspectivas.

Con referencia al turismo originado en los Estados Unidos, Braniff siempre ha fomentado a Chile y lo continuará haciendo. Por otra parte, las líneas aéreas no disponen de los recursos económicos suficientes para asumir la responsabilidad total de esta tarea. El uso de fondos gubernamentales para el desarrollo del turismo es absolutamente esencial. Los Estados Unidos ha reconocido este hecho al establecer el "United States Travel Service", agencia designada para fomentar en otros países el turismo hacia los Estados Unidos. Por lo tanto, sería nuestra recomendación que Chile establezca normas para promover Chile como centro turístico en el mercado estadounidense. Hace algunos años se estableció entre varios países sudamericanos la organización "South American Travel Organization" (SATO), con el fin de promover a través de campañas publicitarias conjuntas el turismo a Sudamérica. Quizás las autoridades de turismo de Chile considerarán ventajoso reactivar SATO.

En todo caso, queda establecido que los fondos invertidos en la promoción del turismo resultan en un rendimiento más rápido con respecto al efecto directo en la economía de un país que casi cualquier otra inversión. El mercado de los Estados Unidos ofrece posibilidades ilimitadas para este tipo de promoción.

TERCERA PARTE

Problemas especiales de la actividad aeronáutica

EL SEGURO AEREO

Profesores Julio Chaná y Rafael Cañas

Los seguros aéreos propiamente tales deben abordarse en esta oportunidad desde varios puntos de vista.

En primer lugar, la importancia que tiene el seguro aéreo para la empresa aeronáutica. En segundo lugar, la importancia que tiene el seguro aéreo desde el punto de vista del contrato de seguro propiamente tal y los reguladores para su correcto funcionamiento, y en tercer lugar, la importancia que tiene desde el punto de vista político internacional.

El seguro y la empresa aeronáutica fue materia de un trabajo especial en la conferencia de seguros de aviación de 1961 en EE. UU.

Como ahí se destacó, el seguro aéreo tiene características propias que lo distinguen de los demás tipos de seguros. Tiene ciertos caracteres comunes con ellos: el principal es el riesgo que existe en todo seguro. No hay seguro donde no hay riesgo; en el fondo el seguro consiste en traspasar el riesgo para librarse de él, ya que no es posible evitarlo siempre. A este respecto el seguro aéreo tiene características particulares. En primer término, el riesgo tiene un impacto económico en cada siniestro, generalmente de tipo masivo; además frecuentemente los siniestros se acumulan y significan para una empresa aérea la pérdida de una parte importantísima de su capital. En segundo lugar, las posibilidades de ocurrencia de los riesgos aéreos en cuanto no son determinables fácilmente, aunque siempre son calculables en alguna forma, porque de lo contrario no serían materia de seguro; pero no como se calculan las posibilidades de incendio de los edificios en una ciudad en que hay precisión. Se puede prever cuantos incendios van a ocurrir en el mes de febrero próximo, en Santiago, dentro de un margen escaso de error, tomando una estadística de todos los siniestros de incendios en los últimos 20 años; podemos ubicar su número en virtud de la cierta estabilidad de los hechos y de la multiplicidad de los riesgos del campo en que se va a aplicar. Estos dos elementos permiten el funcionamiento del cálculo de probabilidades y de las leyes de los grandes números en la generalidad de los seguros. En materia de siniestros aéreos

ello no es fácil, por varias razones. En primer lugar, los siniestros ocurren en lugares diferentes, en condiciones diferentes en tiempos diferentes, con variaciones en los elementos técnicos que influyen en la ocurrencia de los riesgos. Las variaciones de la construcción de una ciudad, en un año, son generalmente mínimas; las variaciones en los aparatos aéreos y esto lo saben bien quienes manejan las empresas aéreas, son múltiples. Por tanto determinar la ocurrencia de los riesgos con el cálculo de probabilidades es dificilísimo, o por lo menos, no tiene las mismas características que tienen en el común de los riesgos. Pero las empresas aseguradoras tienen que actuar con este supuesto y tienen que hacerlo, considerando en seguida la utilidad que para una empresa aeronáutica significa pagar las primas necesarias para tener seguro.

Al respecto se puede decir que con el seguro aéreo se trata de transformar un gasto eventual catastrófico o grande en gastos periódicos dentro del egreso normal de la empresa aeronáutica. En lugar de tener la empresa un desembolso eventual de un millón de pesos el mes de abril, tiene un desembolso de cinco mil pesos todos los meses, lo que permite manejar la empresa; porque ella no se puede desarrollar con gastos eventuales de gran volumen, o sea, dentro de un buen manejo de una empresa aeronáutica el tomar los seguros adecuados es labor tan importante como contratar pilotos expertos. Ello desde el punto de vista financiero, y en cuanto se vaya a transformar al menor costo y eficazmente los gastos eventuales catastróficos en desembolsos normales que van a significar una cuota de sus egresos que le va a permitir fijar sus tarifas. O sea, el seguro aéreo es un elemento indispensable para la empresa aeronáutica. El seguro aéreo debe principalmente servir para eso. Subsidiariamente pueden mirarse fines de otro orden como que las primas se acumulen dentro del país o que se integran en grupos regionales; pero lo fundamental del seguro aéreo es que sirva para el desarrollo de las empresas aeronáuticas. Ahora, el manejo de un buen departamento de seguros en una empresa aeronáutica es más delicado si se considera que la contratación de pólizas depende mucho de exclusiones y de franquicias que se pueden o no incorporar a las pólizas, con un costo adicional, todo esto tiene que decidirlo la empresa, y por tanto, esta buena administración de los seguros van a incidir en forma decisiva en la buena administración de la empresa misma. Los seguros pueden abarcar la pérdida o daño de la aeronave, o sea, los riesgos que pueden afectarla no como la responsabilidad respecto de terceros, sean los pasajeros, los cargadores

o las personas que están en tierra, y en general, cubrir todas las responsabilidades que deba afrontar la empresa.

El contrato de seguro es un contrato conmutativo. La prima es el precio matemático del riesgo, calculado de acuerdo con las leyes de las probabilidades y de los grandes números. Todo seguro bien fundado, todo seguro que se desarrolla técnicamente, es así. Un seguro en que la prima no fuera el precio del riesgo o es un engaño para el asegurado, en el sentido que se le está cobrando algo tan bajo en que no se va a poder contar con lo suficiente para indemnizarlo en caso de siniestro o es una exacción, ya que se le hace pagar una cantidad sin causa. Por eso la prima no puede ser ni baja ni alta. Haciendo una pequeña reflexión podemos pensar que si se compra un par de zapatos, y por circunstancias casuales o porque necesita venderlo el comerciante, se adquiere en una suma inferior a su costo. El único que puede perjudicarse será el vendedor o los acreedores del vendedor si éste quiebra; pero si se compra una póliza en 10 pesos y el precio del riesgo es 100, el principal perjudicado es el asegurado que recibe un papel y que no recibe resguardo alguno porque no va haber con qué formar las reservas para pagar las indemnizaciones.

Las coberturas existentes dentro de los riesgos aéreos son de dos tipos generales: cobertura de aviación general y de aviación comercial. La cobertura de aviación general cubre los riesgos de los aviones no pertenecientes a líneas comerciales, es decir, los aviones privados, las escuelas de vuelo, los aviones o helicópteros privados, los pertenecientes a empresas para transportar a sus empleados, los aviones usados en la agricultura y otros. El otro tipo es el gran rubro de seguro, el seguro de aviación comercial que cubre los seguros de las flotas comerciales, regulares y los charters. La línea que separa a ambos tipos de seguro no es absolutamente precisa. Ahora, en ambos tipos de aviación existen las siguientes coberturas principales: a) Cubre al propietario, usuario u operador de un aparato contra los daños que puede sufrir el casco y sus equipos por diversas circunstancias. Puede ser a su vez de dos clases; seguro de casco a todo riesgo y seguro de casco parcial; esto depende de la póliza que puede cubrir los riesgos en tierra, o los riesgos en vuelo, o estar limitada a accidentes por determinadas causas. Estos seguros tienen ciertas particularidades, desde luego, todas las pólizas excluyen ciertos riesgos, salvo que se pague una sobreprima. Excluir riesgos provenientes de ciertas causales, se hace en beneficio de la masa que no está expuesta a ellos. Esos riesgos, son amenazas para algunos de

los clientes. No es justo, pues, que el costo de esos riesgos alce en general las primas de los que no los tienen. Señalando un ejemplo, ajeno al seguro aéreo. En el seguro de incendio no se cubre los causados por explosión, porque la mayor parte de los asegurados no tienen probabilidades de que se les incendien sus bienes por esta causa. Los que la tienen deben pagar el costo de este riesgo especial. Sería absurdo que la prima necesaria para cubrir esto se distribuyera incluso entre los que no tienen esta probabilidad. De ahí vienen las exclusiones en las pólizas y la exigencia de sobreprimas para cubrirlas. Hay también franquicias. O sea, la estipulación de que el daño ocurrido no se pague sino desde un porcentaje, o sea, se excluya un 1% inicial por ejemplo. Ello a fin de impulsar a los asegurados a que cuiden sus aeronaves, ya que van a tener que sufrir el 1% en todo caso.

Existe también la cobertura de responsabilidad civil por daños a terceros. En la mayoría de los países la ley obliga a los propietarios de aviones a contratar estos seguros de responsabilidad civil. Por lo que para obtener el certificado de navegación, se exige una cobertura de seguros que en general cubra los límites mínimos de responsabilidad de la empresa. Mediante una cláusula especial el asegurador puede tomar también la responsabilidad más allá de esos límites. Esta responsabilidad abarca las lesiones, la muerte de terceros, no pasajeros, y los daños a los bienes de terceros, que no están vinculados con la empresa. Se excluye, por no ser de terceros, el equipaje de los pasajeros y la carga que pertenece a personas que han celebrado el contrato de transporte con la empresa aeronáutica. Esta cobertura también tiene algunas exclusiones, principalmente vinculadas con los terceros que tienen relaciones familiares o de negocios con la empresa asegurada. En seguida, el otro tipo de cobertura es la responsabilidad civil respecto de los pasajeros. Cubre la responsabilidad civil que tenga la empresa aeronáutica, según la ley, convenciones internacionales o convenciones, con los que están haciendo uso de pasajes en avión o los daños corporales o muertes de estos pasajeros. El otro tipo de cobertura en uso es la de los accidentes personales. Aquí conviene hacer un pequeña explicación.

En un tiempo, en todas las pólizas generales de accidentes personales se excluían los causados por accidentes aéreos, por considerar que ello aumentaba los riesgos normales. Actualmente no se excluyen estos riesgos en las pólizas generales, por considerarse que el viajar en avión no aumenta el riesgo en mayores condiciones que el subir en auto, o manejarlo, o el de hacer deporte de esquí u otros.

La cobertura de riesgos aéreos tiene necesidad de un tratamiento distinto en cuanto a la retención de las empresas aseguradoras, porque hay mayor posibilidad de conflagración de riesgos, o sea, no es probable que de 100 asegurados de accidentes personales, tengan los 100 el mismo accidente, viajando en auto o haciendo esquí, pero hay probabilidades que si los 100 viajan en un mismo avión sufran todos el accidente y la compañía debe pagar las 100 indemnizaciones.

Por eso, dentro de las prácticas internacionales, los seguros de accidentes personales, cuando incluyen aviación, se tratan separadamente de los demás accidentes personales y se retiene menos y se reasegura más. Para producir el debido resguardo debe tenerse siempre presente, en materia de seguros de cualquiera clase, la dispersión de los riesgos. El gran peligro del asegurador es la conflagración de ellos. De ahí viene el reseguro, ya que el reseguro es una manera de producir la distribución de los riesgos. Así, si una compañía tiene 10 seguros de incendios en determinada ubicación y otra empresa tiene 10 seguros también reunidos, pero en otra ubicación, se ceden, recíprocamente, un porcentaje de ellos y las probabilidades de conflagración bajan para las dos.

En el seguro de accidentes personales donde hay mayor amenaza de conflagración es en el seguro de accidentes personales de los pasajeros de un determinado avión, o de tripulantes de una empresa aeronáutica. En estos casos, los mecanismos de reseguros y de rebaja de retención se hacen indispensables. Los seguros de aviación presentan también cuestiones y problemas especiales distintos a los que le ocurren a la mayor parte de los seguros. Primero, y ya está más o menos insinuado lo que hemos dicho.

Tarificación. La fijación de las tarifas presenta dificultades mayores en el seguro de aviación, por la dificultad en hacer funcionar las estadísticas y las leyes de probabilidad. En seguida, la organización del mercado del seguro de aviación, es difícil, ya que es indispensable obtener el equilibrio necesario para la distribución de los riesgos, y ello no se puede obtener dentro de un mercado nacional. Indispensablemente y todos los países, aun en los más importantes, como EE. UU., Francia o Inglaterra, tiene que recurrir a los reseguros internacionales. Sucede más o menos como con los seguros de los terremotos: el seguro de terremoto es un seguro por definición internacional, que no puede ser nacional, porque el terremoto normalmente produce la conflagración de los riesgos, el terremoto generalmente ocurre en un país, abarca parte importante de él, y además, porque las reservas están invertidas en ese país, y por tanto, junto con perecer

los bienes asegurados, perecerían los bienes en que están invertidas las reservas. Históricamente, el mercado de seguro de aviación es distinto de otros mercados. Por su volumen, no se ha separado de su lugar de origen, que fue Inglaterra, y todavía el lugar en que se plantea gran parte de los reseguros de aviación es Londres. Ninguna compañía se atreve a retener todos sus reseguros de aviación, sino que los intercambia con las otras compañías, y cuando llega al límite peligroso de retención, los excesos los exporta. Algunos países han hecho pools para intercambiarse los seguros de aviación, y cuando se llega al punto ya crítico, el saldo de los reseguros se envía a Londres.

En Latinoamérica no parece probable sino que tender a la creación de estos pools regionales en términos mucho más modestos por cierto, de los existentes en los países industrializados, pero ésta sería la semilla para ir creando un mercado de retención más o menos importante dentro de los límites de la técnica. Respecto de lo elevado de los montos que deben cubrirse pueden darse datos que están en una publicación del año 1976, de Herperguer, jurista suizo que dice lo siguiente: los límites de las coberturas, en el caso de la aviación comercial, llegan hasta 60 millones de dólares y 300 millones de dólares cuando convergen la responsabilidad de terceros y pasajeros. Estas cifras indican el volumen de capitales reservas y reservas que se requieren para tomarlas. O sea, parece evidente que lo único realista en esta materia, es la necesidad de reasegurar todos los excedentes que son prácticamente casi el 90% o más, de las coberturas en mercados importantes que tengan la dispersión suficiente, promoviendo sí, aunque sea en pequeña escala, grupos regionales de reseguros. Finalmente hay otros tipos de seguros de aviación que son parecidos a los seguros corrientes, como el seguro de cargamento, ya que el cargamento asegurado es distinto en cada nave y no tiene peligro de conflagración y puede jugar dentro de los tipos de seguro corriente. Igual situación tiene el seguro de responsabilidad de los aeropuertos, y el de responsabilidad de los usuarios o dueños de aeropuertos, como también el seguro de responsabilidad de los fabricantes de aviones y el seguro de responsabilidad de los que venden repuestos o venden aviones. También estos tipos de seguros no tienen la posibilidad de conflagración y por consiguiente, éstos caen dentro de una técnica corriente de seguro. Estos tipos de seguros tienen un desarrollo relativamente reducido.

En resumen, creemos que una visión realista del problema nos lleva a la conclusión ineludible de que por el momento no hay

posibilidades de establecer grupos regionales para la retención total de los seguros aéreos de las líneas de aviones, ni de la responsabilidad civil, o sea los grandes rubros del seguro de aviación y que habrá de seguir recurriendo a los mercados internacionales habituales de reseguros, sin perjuicio de promover, aunque sea en pequeña escala, esos reseguros regionales.

REFLEXIONES SOBRE LA EFICACIA DE LAS NORMAS QUE SANCIONAN LOS ACTOS RELATIVOS AL APODERAMIENTO ILICITO DE AERONAVES, A LA LUZ DE LOS ULTIMOS ACONTECIMIENTOS

*Hernán Pitto D.**
*Miguel Schweitzer W.***

El tema a debatirse y referido al título antes mencionado, no puede revestir un mayor interés ni una mayor actualidad, a la luz de los últimos acontecimientos ocurridos en el mundo en materia de desviación o secuestro de aeronaves en vuelo.

El problema en sí no es nuevo para la comunidad internacional. Lo que resulta trascendente, a partir de la década del 60, es la frecuencia de los acontecimientos, por una parte, y la motivación política por la otra. Lo primero, constituye un peligro para la seguridad del pasajero inocente, y lo segundo, plantea una problemática difícil de resolver en la adopción de soluciones adecuadas.

Es más, en la perspectiva de los acuerdos internacionales adoptados por los Estados, ya sea mediante la suscripción de convenios especiales, ya sea mediante la adopción de resoluciones por la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo cierto es que las soluciones legales no han sido del todo eficaces para reprimir o impedir la consumación de estos hechos, como lo demuestra el historial de secuestros de aeronaves ocurrido a partir del año 1960[1].

Es nuestra intención, pues, abordar esta interesante temática desde el punto de vista de uno de los acontecimientos que sobre la materia más revuelo ha podido causar para el mundo contemporáneo; además de la inmensa gama de problemas jurídicos que rodean el hecho realizado. Se trata, en concreto, de analizar a la luz de las últimas disposiciones de carácter internacional como asimismo, desde el punto de vista de los organismos internacionales, la acción ejecutada respecto de una aeronave secuestrada y la actitud adoptada

* Prof. Derecho Administrativo y Derecho Aeronáutico. Universidad de Chile-Santiago y Universidad Católica-Valparaíso.

** Prof. de Derecho Penal. Universidad de Chile.

[1] Lowenfeld Andreas. "Aviation Law. Cases and Materials" Ed. Mahew Bender. New York, 1972 (VII-39).

por un país respecto de las personas que a bordo de dicha aeronave se encontraban. Este fenómeno permitirá una mejor proyección respecto de la eficacia que hoy día podrían tener las disposiciones a que aludiremos más adelante.

Se recordará, que el domingo 27 de junio de 1976, un avión de la Compañía Air France, en su vuelo 139, que volaba entre Tel Aviv y París, fue secuestrado por un grupo de terroristas pertenecientes a la Organización de Liberación Palestina (OLP), con 256 pasajeros a bordo, además de una tripulación de 12 personas. Producido el hecho, los secuestradores desviaron la aeronave hacia el aeropuerto de Entebbe, que sirve a la ciudad de Kampala, capital de la República de Uganda.

Los acontecimientos posteriores se desarrollaron fugazmente, con enorme trascendencia internacional. En primer término, apareció como negociador el propio Presidente de la República de Uganda, Idi Amin Dada. La negociación, en parte, fructificó en lo que dijo relación con la liberación, primero de 46 de los rehenes, y luego, más adelante, en días sucesivos, de 100 rehenes más.

Sin embargo, el resto de los pasajeros que quedaron como rehenes en dicha capital, lo fueron por su calidad de israelíes o de personas con doble nacionalidad, una de las cuales era la nacionalidad israelí, lo que habría sido determinante para que los secuestradores los mantuvieran en calidad de tales y en dar un ultimátum de que, de no aceptarse su pretensión, serían definitivamente muertos. La pretensión aludida significaba la liberación de un número de alrededor de 50 terroristas, los cuales se encontraban presos, la mayoría en Israel, y el resto en Alemania, Francia, Suiza y Kenya.

El epílogo de esta aventura lo constituyó una acción —hasta ahora sin precedentes— por parte del gobierno israelí, quien envió un contingente de comandos a bordo de tres aeroplanos al aeropuerto de Entebbe, a liberar y rescatar a los rehenes. Esto ocurrió el día 4 de julio de 1976, en una operación relámpago, que no demoró más de 90 minutos, y, que como saldo arrojó el rescate de la centena de rehenes, la muerte de algunos de los comandos israelíes a cargo de la operación, de 2 rehenes, de todos los terroristas y de una veintena de soldados ugandeses que se encontraban custodiando las instalaciones del aeropuerto, además de los daños que se habrían infligido a las instalaciones del aeropuerto viejo de Entebbe y a algunos aviones de la fuerza aérea ugandesa.

Estos hechos se discutieron latamente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en sus sesiones Nºs 1.939 a 1.943, celebradas

los días 9, 12, 13 y 14 de julio del año en curso, según hay constancias en las actas signadas con las letras S-P Nº 1.939, 1.940, 1.941, 1.942 y 1.943, a petición del Ministro de Relaciones Exteriores de Mauricio, que en su calidad de Presidente de la Organización de Unidad Africana (OUA), reclamó a dicho Consejo, por el acto de agresión cometido por Israel en contra de la soberanía de Uganda.

El análisis que en dicho organismo de las Naciones Unidas se hizo, puso de relieve una problemática que podría resumirse fundamentalmente en los siguientes puntos:

a) Para el Gobierno de Israel, lo determinante está constituido por el origen del problema, que es precisamente la actitud que debe observar un Estado frente a los actos de terrorismo. Ello es lo que debe analizar en definitiva el Consejo de Seguridad, y adoptar las medidas conducentes para evitar que en el mundo de hoy dichas conductas puedan seguir proliferando en la impunidad.

b) Para Uganda, en cambio, el origen del problema referido, resulta irrelevante e independiente de aquel del terrorismo. Sólo debe analizarse un acto de agresión a la soberanía de un país por parte de las fuerzas armadas de otro país, lo que a juicio ugandés, sí podría ser catalogado de terrorismo estatal.

c) El tercer aspecto que determina probablemente la posible solución a los puntos anteriormente contrapuestos, es la de determinar si un Estado está o no facultado para recurrir a la vía violenta, es decir, al uso de la fuerza en caso de agresión para con su territorio o para con sus nacionales, esto es, la posibilidad de invocar la legítima defensa como causal justificante y legítimamente de un ilícito cometido en contra suya o de sus nacionales.

d) El último aspecto que incide en este ámbito de análisis, consiste en determinar la existencia y la eficacia de las disposiciones jurídicas existentes al respecto y que dicen relación con los hechos ocurridos.

Ciertamente, frente a una inexistencia normativa, no cabe duda, que la acción unilateral violenta quedaría entregada a aquellos países que tuvieren una supremacía territorial o una supremacía de fuerza superior. Sin embargo, en este contexto no puede señalarse una ausencia de disposiciones normativas pertinentes. En efecto, existen desde antaño, toda una serie de disposiciones y cuerpos legales de índole nacional e internacional que pretenden reglamentar esta materia.

Dado que el tema de este Seminario incide en las modernas ten-

dencias existentes al respecto, valga citar desde ya, que existen tres acuerdos internacionales de carácter específico y que dicen relación con el tema en debate: el año 1963, se firma en la ciudad de Tokio, el 14 de septiembre, el "Convenio Sobre Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves"; el año 1971, en la ciudad de La Haya, Holanda, se elabora y otorga la "Convención para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves", y en la ciudad de Montreal, Canadá, el 23 de septiembre de 1971, se firma el "Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil".

El Convenio de Tokio, en su Art. 1º, letra b), estatuye que se aplicará a "los actos que, sean o no infracciones, puedan poner o pongan en peligro la seguridad de la aeronave, de las personas o bienes en la misma o que pongan en peligro el buen orden y la disciplina a bordo".

La Convención de La Haya, por su parte, establece en su artículo primero que "comete un delito (que en adelante se denominará "el delito") toda persona que, a bordo de una aeronave en vuelo: a) ilícitamente, mediante violencia, amenaza de violencia o de cualquier otra forma de intimidación se apodere de tal aeronave, ejerza el control de la misma o intente cometer cualquiera de tales actos".

El Convenio de Montreal, por su parte, establece en su Art. 1º, que también comete delito "toda persona que ilícita o intencionalmente: a) realice contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo actos de violencia que, por su naturaleza, constituyan un peligro para la seguridad de la aeronave; b) destruya una aeronave en servicio o le cause daños que la incapaciten para el vuelo o que, por su naturaleza, constituyen un peligro para la seguridad de la aeronave en vuelo; c) coloque o haga colocar en una aeronave en servicio, por cualquier medio, un artefacto o sustancia capaz de destruir a la aeronave o de causarle daños que la incapaciten para el vuelo o que por su naturaleza constituyan un peligro para la seguridad de la aeronave en vuelo".

Como se puede apreciar, todos y cada uno de los convenios antes citados, establecen, tipifican y encuadran como una actitud delictual aquella que consiste en apoderarse de una aeronave en vuelo poniendo en peligro la seguridad de los pasajeros.

También cada uno de estos convenios, da normas explícitas acerca del tratamiento que habrá de dársele por los Estados signatarios, a aquellas personas que se consideren o sean los autores de dichas conductas.

Así, en la Convención de Tokio, en el Art. 3º, Nº 2; se establece: "Cada Estado contratante deberá tomar las medidas necesarias, a fin de establecer su jurisdicción como Estado de matrícula[2] sobre las infracciones cometidas a bordo de las aeronaves matriculadas en tal Estado", y en lo que dice relación específica con el apoderamiento ilícito de aeronaves, el Art. 13, en su inciso 2º, dispone: "Si un Estado contratante considera que las circunstancias lo justifican, procederá a la detención o tomará otras medidas para asegurar la presencia de cualquier persona que se presuma que ha cometido uno de los actos a que se refiere el Art. 11, párrafo 1º (apoderamiento ilícito de aeronaves), así como de cualquier otra persona que le haya sido entregada. La detención y demás medidas se llevarán a cabo con las leyes de tal Estado, y se mantendrán solamente por el período que sea razonablemente necesario a fin de permitir la iniciación de un procedimiento penal o de extradición".

En la Convención suscrita en La Haya, las disposiciones resultan de un contexto semejante. El Art. 4º, en su número 1º, establece a la letra: "Cada Estado contratante tomará las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre el delito y sobre cualquier acto de violencia cometido por presuntos delincuentes contra los pasajeros o la tripulación, en relación directa del delito". Asimismo, el Art. 6º prescribe que "Todo Estado contratante en cuyo territorio se encuentre el delincuente o el presunto delincuente, si se considera que las circunstancias lo justifican, procederá a la detención o tomará otras medidas para asegurar su presencia. La detención y demás medidas se llevarán a cabo de acuerdo con las leyes de cada Estado. Y se mantendrán solamente por el período que sea necesario a fin de permitir la iniciación de un procedimiento penal o de extradición".

Finalmente el Convenio de Montreal establece en su Art. 5º que "Cada Estado contratante tomará las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre los delitos", y en su Art. 6º estatuye en el numeral primero lo siguiente: "Todo Estado contratante en cuyo territorio se encuentre el delincuente o presunto delincuente, si considera que las circunstancias lo justifican, procederá a la detención o tomará otras medidas para asegurar su presencia. La detención y demás medidas se llevarán a cabo de acuerdo con las leyes de cada Estado, y se mantendrán solamente por el período que sea necesa-

[2] Ver "Aircraft Nationality and Registration Marks" Annex, 7. To the convention on international civil aviation.

rio a fin de permitir la iniciación de un procedimiento penal o extradición".

En síntesis, se puede concluir que en relación con el apoderamiento ilícito de aeronaves, la moderna tendencia legislativa de los convenios de carácter multilateral que se han suscrito en los últimos años, es considerar tal conducta como un delito de apoderamiento ilícito de aeronaves y atribuirle un carácter internacional, del mismo modo que aquellos tradicionalmente considerados como tales, como son el tráfico ilícito de estupefacientes, o la trata de blancas; esto es, hechos que resultan de tal manera repugnantes a la conciencia jurídica universal que permiten que cualquiera que sea el lugar donde es aprehendido el delincuente, ese Estado esté capacitado o facultado para procesarlo según la propia ley de dicho Estado, aun cuando el hecho punible no haya sido perpetrado en su propio territorio[3].

Volviendo al tema que origina estos comentarios, y a la luz de los preceptos recién transcritos, naturalmente, que frente a la perpetración de un hecho delictual como fue el apoderamiento de la aeronave de la Compañía Air France en su vuelo 139, surge la interrogante consistente en saber si la actitud a seguir fue correcta por parte de Israel al emprender una acción violenta de rescate, o si por el contrario, como lo pretende el Gobierno de Uganda, lo que debió hacerse, fue recurrir a los mecanismos jurídicos en vigor.

Esta cuestión hace necesario analizar la procedencia o improcedencia de una institución justificante en el derecho penal, cual es la legítima defensa del agredido.

En el derecho penal la doctrina es unánime en consagrar que está legitimado el acto de aquel que, frente a una agresión ilegítima se defiende con medios racionales y siempre que no haya participado en la provocación de la agresión.

Semejante principio aplicable a los ciudadanos en particular, resulta a lo menos debatible en lo que dice relación con las relaciones entre los Estados. Nos parece, sin embargo, que si se dan las condiciones, debería en definitiva, entenderse como plausible una acción defensiva por parte del Estado agredido.

Sabido es que el precepto de la legítima defensa individual, des-

[3] En el contexto de un esfuerzo para definir un nuevo delito internacional y hacer que todas las naciones cooperen en su supresión, un aporte considerable en este sentido lo ofrecería una clara posición en esta materia, lo constituiría una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
A. Lowenfeld op. cit (VII-80).

cansa fundamentalmente en el hecho de que el Estado se torna impotente ante la agresión ilegítima de que es víctima el que se defiende, en que pasa a ser una entidad incapaz o impotente de prevenir o impedir la agresión de que se trata, por lo que queda justificada la defensa individual. Si los Estados en sus relaciones entre sí, y especialmente de acuerdo con las instituciones o disposiciones que regulan sus propias relaciones no tienen los mecanismos adecuados para poder dar la debida protección al agredido ilegítimamente, habría que concluir que también se daría en la especie el presupuesto que legitimaría una acción como la emprendida por el Estado de Israel en defensa de sus nacionales.

En otras palabras, cuando la autoridad policial no está lista para impedir o prevenir una agresión ilegítima, el agredido está facultado para repeler esa agresión delictual, cumpliendo ciertamente con los otros requisitos necesarios para que se dé el instituto. Cuando los Estados no dan cumplimiento, o no pueden dar cumplimiento a las disposiciones incorporadas a distintos convenios multilaterales, no cabe duda que en definitiva el Estado que resulta ser afectado, podría entenderse legitimado si toma una actitud violenta para precaver, prevenir o poner fin a la acción legítima de que está siendo víctima como tal o de las que están siendo víctima sus propios nacionales[4].

La crisis referida, con los peligros inminentes que ello conlleva, fue expuesta latamente y con abundante cita bibliográfica y jurisprudencial por el representante de Israel, el Embajador señor Herzog, en la sesión Nº 1.939 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, celebrada el día 9 de junio de 1976.

El profesor Bowett en su libro "Self-Defence in International Law" en su página 87 expresa lo siguiente: "El derecho del Estado a intervenir mediante el uso o la amenaza de fuerza para proteger a sus nacionales que sufran daño dentro del territorio de otros Estados, está generalmente admitido, tanto en los escritos de los juristas como en la práctica de los Estados. En el arbitraje entre Gran Bretaña y España en 1925, una de las series conocidas como los reclamos hispano-marroquíes, el Juez Huber, relator de la Comisión, declaró: sin embargo, no puede negarse que en cierto momento el interés de un Estado en ejercer protección sobre sus nacionales y

[4] Parece claro que sobre la base de la experiencia obtenida desde 1961 a 1971 los remedios legales —por mucho que se mejoren en todo el mundo— no resultan eficaces sustitutos para las medidas prácticas." (VII-39).
A. Lowenfeld op. cit (VII-39).

sus propiedades puede tener procedencia sobre la soberanía territorial, a pesar de la ausencia de convenciones al respecto. Este derecho de intervención ha sido reclamado por todos los Estados; sólo se discuten sus límites... contemplamos ahora una acción por el Estado protector que involucra una violación prima facie de la Independencia e inviolabilidad del Estado territorial. Puesto que esa acción se ejecuta en desmedro de la soberanía del Estado territorial, debe ser necesariamente excepcional en carácter y limitada a aquellos casos que no se disponga de otros medios de protección. Presupone que los otros medios de protección son inadecuados ante algún daño actual o inminente, para las personas o las propiedades de nacionales y, además, un daño que resulte tanto de los actos de los estados territoriales y sus autoridades, como de actos de individuos o grupos de individuos que el Estado territorial no pueda o no esté dispuesto a impedir"[5].

Por su parte, Brierly, en su obra "Law of the Nations" en la 6a. edición, pág. 627, expresa a la letra: "Si puede justificarse o no el embarque de destacamentos militares para salvar la vida de nacionales bajo una inminente amenaza de muerte o de serios daños debido a la ruptura de la ley y el orden, es una cuestión delicada. Los casos de esta forma de intervención no han sido escasos en el pasado y, cuando no han sido sospechosos de un pretexto para ejercer presión política, han sido fundamentalmente considerados como justificados por la simple necesidad de una acción instantánea para salvar las vidas de inocentes nacionales, a quienes el Gobierno no puede o no desea proteger"[6].

A su vez, O'Connell, en la obra, "International Law", en la segunda edición, página 203, expresa textualmente: "El derecho internacional tradicional no ha prohibido a los Estados proteger a sus nacionales o propiedades que se encuentran en peligro por las condiciones políticas en otro Estado siempre que el grado de presencia física utilizado para su protección, sea proporcional a la situación. Cuando la 6ª Conferencia de los Estados Americanos en la Habana intentó formular un concepto legal de intervención en 1928, los EE. UU. señalaron que debía definirse claramente la intervención, porque los Estados amigos no se quedarían de brazos cruzados permitiendo que la caída de un Gobierno pusiera en peligro

[5] Citado por Embajador Sr. Herzog, de Israel, en Naciones Unidas. Consejo de Seguridad

[6] S/PU 1939 Ibid anterior.

las vidas y propiedades de ciudadanos norteamericanos en países en situación de revolución. Se arguyó que en tales circunstancias, la intervención de un carácter temporáneo no sería ilegal"[7].

Todos los autores citados, y en especial los dos últimos, reconociendo la existencia de organismos internacionales de los cuales los Estados pueden ser miembros, como asimismo, la existencia del derecho internacional en cuanto a tal, señalan que la existencia de unos y de otros no implican el que un Estado en una situación de inminente gravedad para sus nacionales esté impedido de actuar y tenga sólo que recurrir a los organismos internacionales de cualquier parte o las normas existentes del Derecho Internacional. Así, Brierly, expresa en la misma obra mencionada "debe desplegarse todo esfuerzo posible para conseguir que las Naciones Unidas actúen. Pero si las Naciones Unidas no están en situación de actuar a tiempo y es manifiesta la necesidad de una acción inmediata, sería difícil negar la legitimidad de una acción en defensa de sus nacionales que todo Gobierno se sentiría obligado a tomar teniendo los medios para hacerlo"[8].

Por su parte, O'Connell, al respecto señala lo siguiente: "El inciso 4º del Art. 2º de la Carta de las Naciones Unidas debe interpretarse como que prohíbe los actos de fuerza contra la integridad territorial y la independencia política de las naciones, y no como que prohíbe el uso de la fuerza, limitando en intención a los efectos de proteger la propia integridad del Estado y los intereses vitales de sus nacionales, cuando el mecanismo contemplado por la Carta de las Naciones Unidas no es eficaz en la situación dada"[9].

La situación que hemos descrito y que ocurrió, como ya dijimos, en el Aeropuerto de Entebbe de Uganda, y para los efectos de la conclusión, puede dividirse en dos hechos ligados entre sí.

En primer lugar, el apoderamiento ilícito o secuestro de la aeronave por parte de elementos extremistas, cuyo evidente propósito tenía un carácter de naturaleza racial y política con relación a los pasajeros que se encontraban en el aparato. Esto quedó demostrado en la retención selectiva de pasajeros en calidad de rehenes.

Esta circunstancia, en relación a la determinación del delito y la responsabilidad de sus autores, es perfectamente clara y precisa en el Derecho Internacional a la luz de la Convención de Tokio, la Con-

[7] Ibid.

[8] Ver cita anterior.

[9] Ver cita anterior.

vención de La Haya para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves y la Convención de Montreal para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil.

Desde el punto de vista de la eficacia de las normas, en cuanto a la represión y castigo del delito que se encontraba perfectamente determinado, era menester el cumplimiento de las obligaciones que tienen los estados contratantes en orden a reprimir y efectuar las diligencias necesarias para poner coto a la situación delictual planteada.

Y la falta a dichas obligaciones, nos lleva a la segunda parte del fenómeno que hemos estado analizando en este trabajo, y que se refiere a la actividad desarrollada por el comando israelí a fin de rescatar a sus nacionales que se encontraban cautivos.

De acuerdo con lo que estatuyen las disposiciones de la Convención de La Haya y las de la Convención de Montreal, queda claramente establecido que es obligación del Estado, en cuyo territorio se encuentra el presunto delincuente, tomar todas las medidas que fueren necesarias para proceder a su aprehensión, y en definitiva, establecer su jurisdicción para la penalización de los actos cometidos.

De acuerdo con los antecedentes que se tienen, el Gobierno de Uganda no habría dado cumplimiento a estos preceptos, no obstante ser signatario junto a Israel del primero, sino que los habría violado en su esencia al haber, aparentemente, ayudado directamente a los captores y haber puesto a disposición de ellos, elementos de tropa del ejército de Uganda para que custodiasen a los prisioneros.

Esta situación de aparente complicidad, imposibilitaba la eventual eficacia en la aplicación de las normas de Derecho Internacional Aeronáutico contenidas en las Convenciones citadas precedentemente.

La ineficacia de las normas, entonces, se produce en este caso particular, cuando el Estado, Uganda, no ejerce el mandato contenido en los artículos mencionados en las Convenciones aludidas, dejando sin solución el problema de la captura y retención de rehenes, a lo que el otro Estado, Israel, directamente afectado, debió encarar y hacer frente de algún modo a la situación producida que lo colocaba en calidad de directamente agredido.

Quizás cabría en este instante recordar que los Estados tienen la obligación de cumplir una serie de cometidos de distintos órdenes, siendo los más importantes, los llamados "cometidos esenciales del Estado", que son aquellos que éste debe ejercer en forma privativa porque en su ejercicio va involucrada la esencia misma de la Na-

ción jurídica y políticamente organizada. Dentro de estos cometidos esenciales, el Estado debe velar por la seguridad interna y externa, lo que en definitiva se traduce en garantizar a sus nacionales y ciudadanos los medios necesarios para asegurarles su libertad personal.

El Estado de Israel en este caso estaba no sólo frente a la obligación de asegurar la libertad e integridad de sus nacionales, con lo que cumplía su cometido esencial de nación soberana. Debía reaccionar, además, contra una acción abusiva e inmoral de selección racial y política, que hacía que sólo sus nacionales fuesen mantenidos cautivos y pendiente su suerte de una condición que involucraba otros Estados soberanos, como era la de liberar sujetos detenidos y procesados por actos de terrorismo.

No pretendemos justificar la agresión internacional.

Lo que se busca es demostrar que en este caso, y desde el punto de vista de las normas de Derecho Aeronáutico Internacional, no hubo agresión a la soberanía de un Estado, sino que una legítima defensa ante la imposibilidad de que las normas internacionales que rigen la materia fueran aplicadas, o al menos, tuvieren un grado de eficacia suficientemente aceptable que evitara los riesgos para los nacionales israelíes.

De lo precedentemente expuesto, cabe concluir que en las relaciones internacionales y especialmente en lo que se dice relación con la seguridad de la navegación aérea internacional, si bien existe una riqueza de tipos que prescriben sanciones drásticas para conductas que no solo significan el apoderamiento ilícito de la aeronave, sino que con detalle, reglamentan, describen y encuadran toda una serie de otras acciones que se refieren a la puesta en peligro de la seguridad del pasajero, no es menos cierto, que tal riqueza en cuanto a variedad y gama de descripciones, no se compadece en absoluto con la eficacia de las mismas en el ámbito internacional.

En efecto, se podría enunciar una relación, en el sentido de que a mayor número de disposiciones penales internacionales tipificantes de distintas conductas que ponen en peligro la seguridad o la vida de los pasajeros, la eficacia de las mismas resulta ser inversamente proporcional, no obstante la drasticidad de las sanciones en ellas contemplada.

Mientras más convenios internacionales se suscriban y mientras más disposiciones tipifican nuevas conductas, mayor es la frecuencia de un solo tipo de conducta que hasta el momento, resulta imposible de ser erradicada de la vida contemporánea: El apoderamiento ilícito de aeronaves que sigue siendo tan frecuente o más que desde

los primeros intentos de darle un marco normativo a estas conductas con la firma de la Convención de Tokio en el año 1963.

En Chile, se han incorporado a nuestra ley de navegación aérea, o se han ratificado algunos convenios que introducen a nuestra legislación algunas disposiciones contenidas en los convenios internacionales que hemos analizado. Así, en el último texto refundido de la Ley de Seguridad Interior del Estado, que modifica la Ley de Navegación Aérea se incorporan las últimas ideas en materia de tipificación de infracciones relativas a la seguridad de la aeronavegación.

Sin embargo, es preciso señalar, que por muy detalladas que sean las disposiciones penales que se creen y que se ratifiquen por los Estados Miembros de organismos internacionales, si no existe una actitud constante, severa y eficaz, de darle vigor y fuerza a dichas disposiciones, por todos los Estados signatarios, la navegación aérea seguirá sujeta a la inseguridad que representan las conductas que se tratan de erradicar. He ahí, en esa actitud universal por parte de los Estados, donde se encontrará el remedio eficaz en contra de esta tendencia tan nociva y denigrante de los tiempos actuales.

Quizás la acción llevada a cabo por el Estado de Israel, sirva a lo menos ese propósito. Que no se vuelva a épocas pretéritas de predominio del más fuerte y de sojuzgamiento de los débiles. Es necesario que los organismos internacionales adopten de una vez por todas, una actitud firme de condena del terrorismo y la violencia. La protesta cuando asume formas semejantes, debe entenderse ilegítima, aunque conlleve propósitos altruistas.

CUARTA PARTE

Enfoques de la actividad espacial

EL ESPACIO ULTRATERRESTRE. LABOR DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA CODIFICACION DEL ESPACIO

Prof. Aldo Armando Cocca
República Argentina

I. El derecho del espacio

En general, no existe una idea o un criterio unificado sobre lo que debe entenderse por Derecho del espacio. Para algunos está referido sólo a un aspecto del mismo, esto es, a la locomoción en un medio nuevo: el espacio ultraterrestre; y se sienten atraídos para equipararlo al derecho aeronáutico; otros, con una forzada acepción de la palabra "navegar" prefieren hablar de tres ámbitos de la navegación: agua, aire, espacio; para otros conviene tomar como pauta los terminales de cada viaje espacial: Tierra-Luna, Tierra-Marte, y hablan de un derecho interplanetario. Algunos cometen el error grave de hablar de un derecho "aéreoespacial", que es la más desafortunada de las expresiones, pues el menos avisado de los lectores de estas nuevas formas del Derecho comprenderá que no existe asimilación posible entre ambos derechos; que el derecho aeronáutico tiene un ámbito que resulta ahora limitado y estrecho; que es propio de él, en tanto que el Derecho del espacio tiene un campo de acción de más en más amplio y que lo más esencial del Derecho aeronáutico, el transporte, no existe hasta el presente en el Derecho del espacio. Por otra parte, resulta imposible unir conceptos y principios tan diametralmente opuestos como soberanía en el aire y libertad en el espacio. Hay decenas de otras denominaciones del Derecho del espacio y todas o casi todas tienden con su solo enunciado, a limitar el campo de acción.

Pensamos por nuestra parte que la cuestión se reduce a una sola afirmación: Derecho del espacio es el Derecho en una nueva dimensión. Es todo el Derecho que se expande cósmicamente; es una nueva presentación del Derecho, no una rama ni una especialización. Y es un derecho nuevo, porque las formas, los principios y las instituciones que viene creando el Derecho del espacio son nuevas y revolucionarias. El Tratado del espacio de 1967 es el instrumento

jurídico más revolucionario de todos los tiempos. Tomamos la palabra "revolución" en la más antigua de las acepciones, la que ofrece la astronomía: movimiento de un astro en todo el curso de su órbita. Por eso creemos que nada, en todo el curso del Derecho, deja de recibir el impulso de un movimento nuevo. Y este movimiento ha sido rápido, para no decir violento. Ha respondido a un avance extraordinario del Derecho en el campo del saber, del conocimiento jurídico, que lo ha puesto a la par de las ciencias llamadas fundamentales y, en opinión de muchos cultores de las ciencias físicas y naturales, por encima de aquéllas.

Al lector más distraído del Tratado del espacio de 1967 le asombrará que este instrumento internacional de tanta significación mencione una sola vez la palabra soberanía, pero para negarla. Y, si se detiene a reflexionar sobre lo que ha leído, advertirá estas no menos asombrosas novedades:

El Tratado, por voluntad unánime de todas las Naciones miembros de la Comunidad internacional en la vasta organización de las Naciones Unidas, crean, por aclamación, nuevas figuras y nuevos principios del Derecho, a saber:

Un nuevo sujeto de Derecho: la Humanidad. Algunos dirán que se trata de un sujeto de derecho, otros de un sujeto de derechos; y los más, de un sujeto jurídico. Pero de lo que no hay duda es que se trata de un sujeto creado por el Tratado, es decir, por la ley internacional.

Un nuevo patrimonio. De acuerdo con la fórmula "res communis humanitatis", que hemos creado para el Derecho del espacio y que difiere de las "res communis omnium" del Derecho internacional, se tiene que existe, de conformidad con el Tratado de 1967, algo común a todos los seres humanos y que es el patrimonio común de la Humanidad. De allí la Comisión de Fondos Marinos de las Naciones Unidas, esto es, del Derecho del espacio, toma esta expresión, como ha sido cabalmente demostrado en las Naciones Unidas gracias a sus completos registros y archivos, y lo enseñan todas las universidades actualizadas.

Un nuevo tipo de representación del sujeto y del patrimonio: el cosmonauta. El cosmonauta —creemos es la expresión correcta desde el punto de vista científico y filológico, aunque el Tratado habla de astronauta— es el representante de la Humanidad en el espacio ultraterrestre y los cuerpos celestes. Es un representante no *ante* sino

en. Y esta representación emanada de la ley, ha sido ratificada en los hechos, entre otros, en la placa dejada en la Luna por los tres cosmonautas que llegaron primero, en julio de 1969. Esta declaración lleva la firma del Jefe de Estado de la nación que los envió a la Luna.

Un objetivo específico que no puede ser desviado: la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines exclusivamente pacíficos: Por ello, el régimen del espacio y los cuerpos celestes no tiene precedente, sino que le es propio. Se diferencia de la alta mar y de la Antártida y ninguno de los principios aplicables a la alta mar ni al continente antártico pueden servir de antecedente.

Un nuevo sentido de la cooperación internacional: su obligatoriedad: La cooperación internacional, conforme al Tratado del espacio y a todos los instrumentos internacionales que le han sucedido, es una obligación legal, condicionante de la licitud de toda actividad espacial.

Un nuevo elemento que refuerza el principio de igualdad de los Estados: la participación: El principio de la participación se acentúa cada día más en los nuevos instrumentos y proyectos del Derecho del espacio. Como presupuesto de esta participación, existe una obligada asistencia de los países con mayor desarrollo y recursos frente a los que poseen menos.

Existen otros principios y figuras nuevas, que no es menester consignar en detalle aquí. Simplemente diremos que este Derecho del espacio es tan rico al presente que, para su debido examen o explicación, es menester estudiarlo desde diversas especialidades, dentro del mismo nuevo Derecho, a saber:

El derecho internacional del espacio;

El derecho de las comunicaciones espaciales;

El derecho de la radiodifusión espacial;

El derecho de los cuerpos celestes;

El derecho internacional ambiental espacial;

El derecho energético internacional espacial.

Estas subdivisiones de la materia ponen en evidencia la vastedad de su contenido y la necesidad de que su elaboración se haga en el seno de organizaciones internacionales de la más grande concentración de Estados (Naciones Unidas, Unión Internacional de Telecomunicaciones, UNESCO, OMPI, OCMI, etc.). En una palabra, dentro de las Naciones Unidas y los organismos especializados del sistema.

II. LA COMISIÓN DEL ESPACIO ULTRATERRESTRE DE LAS NACIONES UNIDAS

La Asamblea General de las Naciones Unidas instituyó, por resolución 1472 (XIV) del 12 de diciembre de 1959, la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos, con el siguiente mandato:

a) Examinar la esfera de la cooperación internacional y estudiar las medidas prácticas y posibles para realizar los programas de utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos que puedan adecuadamente emprenderse bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y en particular las siguientes:

- Asistencia para continuar con carácter permanente las investigaciones acerca del espacio ultraterrestre efectuadas con motivo del Año Geofísico Internacional;
- Organización del intercambio y difusión de informaciones relativas a las investigaciones acerca del espacio ultraterrestre;
- Fomento de los programas nacionales de investigación relacionadas con el estudio del espacio ultraterrestre, y prestación de toda la ayuda y colaboración posibles para ejecutar los programas;

b) Estudiar los problemas jurídicos que pueda plantear la exploración del espacio ultraterrestre.

Dos años después, la Asamblea, en virtud de la resolución 1721 (XVI), del 20 de diciembre de 1961, amplió a 28 el número de los primeros 24 miembros, y pidió a la Comisión que, a través del Secretario General y haciendo uso de sus funciones y de los recursos de la Secretaría:

a) Mantenga estrecho contacto con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales interesadas en cuestiones relativas al espacio ultraterrestre;

b) Organice el intercambio de la información que sobre las actividades relativas al espacio ultraterrestre faciliten voluntariamente los gobiernos, procurando que ese intercambio constituya un complemento y no una duplicación de los intercambios técnicos y científicos que se estén realizando;

c) Colabore en el estudio de medidas para fomentar la cooperación internacional en actividades relativas al espacio ultraterrestre.

Por dicha resolución se pedía al Secretario General llevara un registro público de información facilitada por los Estados que lanzaran

objetos capaces de describir una órbita o alcanzar puntos más distantes.

La Comisión ha creado dos Subcomisiones: una sobre los aspectos jurídicos y otra sobre los aspectos científicos y técnicos de la exploración y utilización del espacio ultraterrestre. Todos los países miembros de la Comisión son miembros de pleno derecho de las dos Subcomisiones.

La Comisión tiene facultades para establecer Grupos de Trabajo plenarios, tales como el Grupo de Trabajo sobre satélites de transmisión directa, el Grupo de Trabajo sobre servicios de navegación mediante satélites y el Grupo de Trabajo sobre teleobservación terrestre mediante satélites.

De conformidad con su mandato, la Comisión presenta informes a la Asamblea General.

La ampliación de miembros hasta su composición actual fue debida a una iniciativa de la Argentina, del año 1972 (A/Ac. 105/P.V. 113, p. 56, 7 de septiembre 1972), reiterada el 19 de octubre de 1972 y fundada extensamente el 28 de junio de 1973 (A/AC. 105/PV. 123, pp. 36-37).

La Resolución 3182 (XXVIII) del 18 de diciembre de 1973 en su párrafo 28 decidió aumentar el número de integrantes de la Comisión del Espacio con nueve miembros adicionales como máximo, teniendo en cuenta el principio de la distribución geográfica equitativa. Los nueve Estados nuevos miembros fueron: Alemania (República Federal de), Chile, Indonesia, Kenia, Nigeria, Paquistán, República Democrática Alemana, Sudán y Venezuela. Es decir, se incorporaron dos nuevos miembros latinoamericanos.

La actual composición de la Comisión del Espacio es: Albania, Alemania (República Federal de), Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chad, Checoslovaquia, Chile, Egipto, Estados Unidos de América, Francia, Hungría, India, Indonesia, Irán, Italia, Japón, Kenia, Líbano, Marruecos, México, Mongolia, Nigeria, Pakistán, Polonia, Reino Unido, República Democrática Alemana, Rumania, Sierra Leona, Sudán, Suecia, URSS. y Venezuela.

III. ACTIVIDADES DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL CAMPO JURÍDICO: DESARROLLO PROGRESIVO Y CODIFICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL ESPACIO

Todos los órganos de la Comisión contribuyen al desarrollo progresivo del Derecho del espacio. Pero la labor codificadora es de com-

petencia específica de la Subcomisión de Asuntos Jurídicos, y, por no haberla delegado expresamente, de la propia Comisión.

Los instrumentos internacionales concluidos serán examinados en el capítulo relativo a la codificación.

Nos referiremos ahora a la labor de construcción y regulación jurídica emprendida por la Subcomisión de Asuntos Jurídicos, en oportunidades complementada y concluida por la Comisión, que no hayan alcanzado aún al texto de un instrumento internacional.

Puede decirse que la primera resolución de la Asamblea General, la 1472 (XIV) fija desde sus considerandos nuevos principios, tales como el interés y el beneficio para la Humanidad, la cooperación internacional, la realización de programas con fines pacíficos, asistencia y fomento de programas nacionales, entre otros. Sobre todo el propio nombre de Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos, determinaba desde el comienzo el carácter de sus actividades y de las actividades a emprender en el espacio por los Estados.

La Resolución 1721 (XVI) -A, fija dos principios guías para que tengan presente los Estados que emprendan la exploración y utilización del espacio:

a) El Derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas, se aplica al espacio ultraterrestre y a los cuerpos celestes, y

b) El espacio ultraterrestre y los cuerpos celestes podrán ser libremente explorados y utilizados por todos los Estados de conformidad con el Derecho internacional y no podrán ser objeto de apropiación nacional.

La parte final de este principio es de trascendencia singular: la no apropiación nacional del espacio y de los cuerpos celestes, que pasaría a ser uno de los pilares del Tratado de 1967 y del Derecho del espacio.

Otro principio fundamental y que es la base de los acuerdos del INTELSAT y del proyecto de Convención sobre INMARSAT, es la declaración contenida en la parte D de esta resolución, al establecer que la comunicación por medio de satélites debe estar cuanto antes al alcance de todas las naciones del mundo con carácter universal y sin discriminación alguna. Es de señalarse que los instrumentos vigentes y a estudio sobre comunicaciones espaciales no fueron elaborados por la Comisión del Espacio de las Naciones Unidas, sino por organismos especializados del sistema, o en forma independiente, como en el caso de INTELSAT; pero que todos tomaron como punto de arranque es-

te principio consagrado por una resolución elaborada por la Comisión del Espacio.

En 1962 la Asamblea General adopta la Resolución 1802 (XVII) - donde subraya la necesidad del desarrollo progresivo del derecho internacional en lo que respecta a la elaboración más detallada de principios jurídicos fundamentales que rijan las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, la responsabilidad por accidentes causados por vehículos cósmicos, la prestación de ayuda a cosmonautas y vehículos cósmicos y su devolución y otros problemas jurídicos. También esta resolución vincula el progreso científico y tecnológico con las ventajas que se esperan para la humanidad y para el progreso económico y social de los países en desarrollo. En la parte I, 2 de la Resolución, se habla de la "elaboración más detallada del derecho del espacio ultraterrestre". Para ese entonces existía ya un número considerable de propuestas, como se desprende de la simple lectura de la parte I, 4 de la resolución.

Se llega así a una pieza jurídica de valor capital, aprobada por la Asamblea General el 13 de diciembre de 1963, la Resolución 1962 (XVIII), titulada "Declaración de los principios jurídicos que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre".

Esta declaración —que, como sabemos, formalmente representa el más alto nivel en documentos que adopte la Asamblea General, al punto que son muy escasas las resoluciones que llevan el nombre de declaraciones— es considerada por muchos autores como la piedra basilear del Derecho del espacio. En efecto, los grandes principios se hallan aquí concretamente trazados. Son nueve los principios que luego pasarían a dar forma al Tratado del Espacio, concluido tres años después.

La resolución 2130 (XX), del 21 de diciembre de 1965, en su parte I, insta a la Comisión "en su tarea de desarrollo del Derecho del espacio ultraterrestre, continúe con decisión preparando proyectos de acuerdos internacionales...".

Mediante la Resolución 2222 (XXI), del 19 de diciembre de 1966, se pide a los gobiernos depositarios que abran el Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, a la firma y ratificación lo más pronto posible.

Y desde ese primer logro de codificación del Derecho del espacio, la Asamblea General viene anualmente requiriendo un esfuer-

zo cada vez mayor de la Subcomisión de Asuntos Jurídicos y de la Comisión en la consolidación de principios del Derecho del espacio y su codificación progresiva. Algunas de estas muchas resoluciones que forman un frondoso legajo, sientan principios jurídicos tan trascendentes como el contenido en la Resolución 2601 (XXIV), del 16 de diciembre de 1969, que en su parte B, primer considerando reconoce la importancia de la cooperación internacional en el desarrollo del imperio del Derecho en la exploración del espacio ultraterrestre con fines pacíficos. Como es sabido, la doctrina argentina adoptó en 1972, en el Seminario UNESCO-CNIE, realizado en Buenos Aires, sobre "La enseñanza del Derecho internacional aplicado al espacio ultraterrestre y a las comunicaciones espaciales" el principio de la obligatoriedad legal de dicha cooperación y el carácter de condicionante de la legitimidad de las actividades espaciales, principio que defendido luego en las Naciones Unidas por la delegación argentina, es reconocido hoy por todos los países, con excepción de las llamadas naciones espaciales.

Los temas que aún no han sido codificados y que figuran en la agenda de la Subcomisión de Asuntos Jurídicos son:

Proyecto de Tratado concerniente a la Luna: La primera iniciativa sobre el particular es debida a la Argentina, que presentó el proyecto de acuerdo sobre los principios que han de regir las actividades en la utilización de los recursos naturales de la Luna y otros cuerpos celestes (A/Ac. 105/C.2/L.71), en ocasión del noveno período de sesiones de la Subcomisión de Asuntos Jurídicos (8 junio-3 julio 1970). Posteriormente, en el vigésimosexto período de sesiones de la Asamblea General, la URSS presentó un proyecto de Tratado concerniente a la Luna. Mediante la resolución 2779 (XXVI) se pidió a la Comisión dar prioridad al examen de la cuestión de la elaboración de un proyecto de tratado concerniente a la Luna, tema que hasta el presente figura como de la más alta prioridad. El proyecto de Tratado se halla muy avanzado, quedando por resolver la cuestión planteada en 1970 por la Argentina, esto es, lo relativo a los recursos naturales de la Luna y otros cuerpos celestes y la adopción del principio del patrimonio común de la Humanidad para tales recursos, así como para la Luna misma. También quedan por resolver la extensión del Tratado, si será limitado a la Luna, como lo proponen los soviéticos, o si se extenderá a los demás cuerpos celestes, y la información sobre las misiones lunares.

Elaboración de los principios que han de regir la utilización por los Estados de satélites artificiales de la Tierra para las transmisiones

directas por televisión: Este otro tema de la agenda tiene igual prioridad que el anterior, pero es poco lo avanzado. Tampoco existe consenso si se hará un convenio o se alcanzará el texto de una declaración. Existen algunas propuestas, entre ellas un proyecto completo de convenio internacional presentado por la Argentina en 1974, que cuenta con el apoyo de los países latinoamericanos de la Comisión. Es escaso lo avanzado en el particular, a pesar de los valiosos trabajos realizados por el Grupo de Trabajo sobre satélites de radiodifusión directa, cuya labor fue muy positiva.

El tercer tema, al que también se le ha reconocido igual alta prioridad, es el relativo a *las consecuencias jurídicas de la teleobservación de la Tierra desde el espacio.* Esta materia comenzó con un proyecto de convenio internacional elaborado por la Argentina en junio de 1970 sobre actividades cumplidas mediante satélites de detección remota de recursos terrestres (A/AC.105/C.2/L.73). La URSS y Francia, que presentaron proyectos, unificaron su propuesta. Del mismo modo lo hicieron la Argentina y Brasil en 1974. Este contó con el patrocinio de Chile, México y Venezuela en 1975, de modo que se trata de un proyecto de tratado sobre la teleobservación de los recursos terrestres por medios de la tecnología espacial de los países latinoamericanos.

Los asuntos relativos a la definición y/o delimitación del espacio ultraterrestre y de las actividades espaciales se hallan en el temario de la Subcomisión de Asuntos Jurídicos desde hace tiempo y ha adquirido mayor relieve en las dos últimas sesiones de dicha Subcomisión.

Aunque por razones de competencia, la elaboración del Derecho del espacio ultraterrestre corresponde a la Subcomisión de Asuntos Jurídicos y a la Comisión en última instancia, la Subcomisión de Asuntos Científicos y Técnicos aborda con frecuencia temas jurídicos y políticos. Por ello, en los dos últimos años, se realizan estudios de apoyo entre ambas subcomisiones, dado que no se ha logrado aún la realización de reuniones conjuntas, como siempre lo hemos propiciado en las Naciones Unidas.

Todos los grupos de trabajo creados hasta el presente han tratado temas jurídicos y políticos. Pero con suerte variada; en tanto el grupo de trabajo sobre radiodifusión directa mediante satélite tiene llevado a efecto una obra más completa en el orden jurídico hasta hoy que la propia subcomisión, el grupo de trabajo sobre teleobservación terrestre mediante satélite ha significado un obstáculo en el progreso de los trabajos jurídicos, no sólo porque demoraba su tratamiento,

sino que pretendió colocar el aspecto técnico y de organización delante del jurídico, y se pronunció, incluso, en forma desfavorable a la regulación de esta cuestión.

IV. LA CODIFICACIÓN ALCANZADA EN DERECHO INTERNACIONAL DEL ESPACIO

El Tratado sobre los principios jurídicos que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, fue considerado por la Subcomisión de Asuntos Jurídicos en su quinto período de sesiones en forma definitiva, ofreciendo su texto final, en 1966. Dicho texto figura como anexo a la Resolución 2222 (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de ese mismo año. Los gobiernos depositarios abrieron a la firma el Tratado el 27 de enero de 1967 y el Tratado entró en vigor el 10 de octubre del mismo año, es decir, con una prontitud asombrosa, lo que reveló el gran interés de los Estados por la formulación de un Derecho del espacio. Además de recoger disposiciones de la Declaración aprobada por Resolución 1962 (XVIII) de tres años antes, el Tratado incluye principios como el de la abstención de los Estados de colocar en órbita ningún objeto portador de armas nucleares ni de ningún otro tipo de armas de destrucción en masa, de no emplazar tales armas en los cuerpos celestes y de no colocar tales armas en el espacio ultraterrestre en ninguna otra forma; el de la utilización de la Luna y otros cuerpos celestes con fines pacíficos; el de la prohibición de establecer bases, instalaciones y fortificaciones militares, efectuar ensayos de cualquier tipo de armas y realizar maniobras militares en los cuerpos celestes; el de la obligación de evitar la contaminación nociva y los cambios desfavorables en el medio ambiente de la Tierra como consecuencia de la introducción de materias extraterrestres, y otros principios reconocidos por la doctrina.

El segundo instrumento internacional elaborado en las Naciones Unidas es el acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre, conocido como Acuerdo de Asistencia. Llevó seis años su elaboración, entre 1962 y 1965, y dos períodos de 1967, uno de ellos extraordinario. La Asamblea General dio forma definitiva al Acuerdo por Resolución 2345 (XXII), del 19 de diciembre de 1967.

Se trata del instrumento más imperfecto elaborado por la Subcomisión de Asuntos Jurídicos, al punto que un distinguido profesor

de Derecho internacional del espacio escribió un análisis del mismo que tituló "El Acuerdo sobre asistencia o cómo no debe concluirse un acuerdo". Los Estados que enviaban cosmonautas al espacio se vieron poco dispuestos a seguir las ideas del resto de los países y, en cierto modo, fue un acuerdo bilateral que se concluyó con pocos aditamentos para un instrumento de alcance global, como todos los del Derecho del espacio. La exégesis del Acuerdo sobre asistencia escapa a los propósitos de este trabajo.

El Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales, comúnmente llamado Convenio sobre responsabilidad, es examinado por primera vez por la Subcomisión de Asuntos Jurídicos en su segundo período de sesiones, en 1963. Fue concluido en el décimo, celebrado en 1972, por lo que llevó ocho sesiones ordinarias a lo largo de ocho años. La Asamblea General cerró el procedimiento al adoptar la Resolución 2777 (XXVI), 29 de noviembre de 1972. En él se prevén, entre otras cosas, normas sobre la responsabilidad internacional por los daños causados por objetos espaciales y un procedimiento, aunque por completo desaconsejable, para la presentación y arreglo de las reclamaciones. Aparte de ello y otras falencias, como la relativa al derecho aplicable, son muchos los méritos de este novedoso convenio, que instaura el sistema de la responsabilidad absoluta de los Estados, sin limitación en el monto del resarcimiento, y otras valiosas innovaciones que no sólo lo hacen el más avanzado en derecho internacional privado espacial, sino único en su tipo. También este instrumento tiene el mérito de darles una mayor personalidad a las organizaciones internacionales, en lo que hemos llamado movimiento pendular del Derecho del espacio en favor de la personalidad objetiva de las organizaciones internacionales.

El cuarto instrumento del llamado *Corpus Juris Spatialiis* es el Convenio sobre Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterreste, es decir, el Convenio sobre registro. Los primeros trabajos tendientes a la concreción de un instrumento de este tipo tuvieron lugar en 1969, a propuesta de Francia. Se estimó que era menester mejorar el sistema de información voluntaria sobre lanzamientos de vehículos espaciales. Si bien era eficiente la labor desempeñada por el Secretario General en virtud de la Resolución 1721-B (XVI), la voluntariedad de la información, y a veces la tardía remisión de dicha información, no ofrecían mayor garantía para los países potencialmente víctimas de daños provocados por vehículos espaciales. Muchos Estados demoraban la ratificación del Convenio sobre responsabili-

dad hasta lograrse uno relativo al registro, que permitiese identificar al objeto que producía el daño.

Por fin, en el XIII período de sesiones de la Subcomisión de Asuntos Jurídicos (Ginebra, 1974), en la 222ª sesión del 28 de mayo, la Subcomisión aprobó el texto del Convenio que fue publicado como documento A/AIC.105/C.2/13.

Este nuevo instrumento internacional tiene muchos aciertos y representa un gran esfuerzo en pro de la identificación de los vehículos espaciales, asegurando, incluso, asistencia a los países que la necesiten para individualizar al objeto que causó el daño. No es un convenio sobre matrícula y marcas, como agradaría ver a los marítimistas y aeronáuticos, sino un convenio sobre registro e identificación, y sentado esto, se evitarán muchas de las críticas que se le pueden formular.

Cabe agregar que, con excepción de este último, todos los otros elementos de la codificación del Derecho del espacio se hallan en vigor, y son por lo tanto, derecho positivo del espacio.

V. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES ESPACIALES

Esta tarea no ha sido cumplida directamente por las Naciones Unidas sino, en su aspecto más general, por un organismo especializado del sistema, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). La parte comercial ha sido emprendida por el Gobierno de los Estados Unidos de América para el sistema INTELSAT y por la Unión Soviética para el sistema INTERSPUTNIK.

La UIT cuenta con un instrumento fundamental, el Convenio Internacional de Telecomunicaciones en su última versión de Málaga-Torremolinos 1973, y que abroga, de conformidad con su Art. 48, el Convenio de Montreux.

La telecomunicación, que es definida en el Anexo 2 al Convenio es "toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos", no se limita a los servicios terrestres. En diversos campos se halla presente la UIT: comunicaciones por satélites, funcionamiento de toda clase de vehículo espacial, exploración y estudio de los cuerpos celestes. Por lo tanto, en el desempeño normal de sus funciones, asume plena responsabilidad en los aspectos técnicos y la reglamentación de

las telecomunicaciones espaciales. Y toda reglamentación implica la presencia del derecho.

Se puede sostener que no hay actividad espacial sin comunicación. Por consiguiente, en toda actividad espacial, que debe ser permanentemente acompañada por el derecho, no puede estar ausente el derecho de las comunicaciones espaciales.

La comunicación "punto a punto" se cumple por organizaciones internacionales, que he denominado "atípicas" y son las ya referidas: INTELSAT e INTERSPUTNIK.

El primer sistema nace de los acuerdos de Washington de 1964 y se denominaba "Sistema comercial global de comunicaciones por satélites". Se rige ahora por los acuerdos de 1971 que han reemplazado el anterior "consorcio" por una singular organización internacional de telecomunicaciones por satélite, que lleva, como el sistema anterior, el nombre de INTELSAT. Dan marco jurídico los acuerdos de Washington del 20 de agosto de 1971: el acuerdo intergubernamental mediante el cual se establece la organización internacional, y el acuerdo operativo, que es el singular y específico para este sistema. El objetivo primordial de INTELSAT es proveer a todas las áreas del mundo y sin discriminación, servicios internacionales públicos de telecomunicaciones de alta calidad y confiabilidad . El Acuerdo operativo es accesorio al Acuerdo y contiene especificaciones financieras, técnicas y de procedimiento.

El otro sistema global o cuasi global, nace del "Acuerdo sobre la creación de un sistema internacional y organización de las telecomunicaciones espaciales Intersputnik", suscrito en Moscú, el 15 de noviembre de 1971. Tiene muchas similitudes con su predecesor, purga algunos de los defectos de los acuerdos provisionales de 1964, y establece que para ser miembros de INTERSPUTNIK no es menester ser miembro de la UIT.

Dentro de este capítulo debemos mencionar el Convenio sobre distribución de señales portadoras de programas transmitidas por satélite, firmada el 21 de mayo de 1974 en Bruselas. Este convenio fue elaborado por dos organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas: UNESCO y OMPI.

Queda por conocer el texto que se acuerde en definitiva del Sistema Marítimo Internacional por Satélite (INMARSAT), que se ha elaborado a instancias de otro organismo especializado de las Naciones Unidas: la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI), que celebrará una Conferencia internacional en septiembre de 1976 con ese propósito en Londres.

VI. EL TRATAMIENTO JURÍDICO DE LA RADIODIFUSIÓN ESPACIAL

Mucho más esquivo se muestran algunos pocos Estados, pero con una posición firme, en regular la radiodifusión directa mediante satélite. Se han hecho esfuerzos extraordinarios en ese sentido en las Naciones Unidas y el grupo de trabajo respectivo cumplió una tarea magnífica, que haría suponer la pronta regulación de la materia. Pero la oposición de grandes intereses ha ido dilatando su concreción y aun hoy no se sabe si se obtendrá una convención como es esperado, o una simple declaración de principios.

La Conferencia Administrativa Mundial de Radiocomunicaciones Espaciales de 1971 entendió necesario definir al servicio de radiodifusión por satélite: "Servicio de radiocomunicaciones en el que las señales emitidas o retransmitidas por estaciones espaciales se destinan a la recepción directa por parte del público general". En nota aclara la Conferencia que en el servicio de radiodifusión por satélite, se entiende por "recepción directa" tanto la recepción individual como la recepción comunal.

Debe ponerse el acento en la importancia de esta técnica novedosa, que ya ha comenzado a emplearse. Para ello diremos simplemente, que a juicio nuestro, implica el quebrantamiento de todo concepto de frontera. Por su parte, el Secretario General de las Naciones Unidas, U Thant, dijo antes de su alejamiento que dos eran los grandes peligros que amenazaban a la Humanidad: la contaminación ambiental en lo físico y la radiodifusión directa en lo espiritual. Por su parte, el delegado de Francia ante la Comisión del Espacio de las Naciones Unidas, solía repetir aquello de que "la nación que disponga de este medio técnico ganará todas las guerras sin disparar un solo tiro de fusil".

Se hacen grandes esfuerzos en las Naciones Unidas para regular una situación de tanta trascendencia para el espíritu, pero se avanza muy lentamente.

La UIT, por su parte, incorpora en el Art. 33 del Convenio, revisado en Málaga-Torremolinos, párrafo 131, el principio jurídico de que las frecuencias radiales o espectro, y la órbita para satélites geoestacionarios constituyen recursos naturales limitados, adoptando de este modo una parte de la doctrina argentina expuesta en las Naciones Unidas, que sigue a la letra; pero omitiendo consignar que constituyen, por esa razón, un patrimonio común de la Humanidad. Sin embargo, el propio texto del Art. 33 del Convenio de Málaga-

Torremolinos parece exponer el principio, conforme a la fraseología empleada. Este principio resulta no sólo inconveniente para algunos Estados, sino también a veces parece irritativo para los mismos y da lugar a acalorados debates tanto jurídicos como políticos.

La UNESCO, en su 17ª. Conferencia de 1972, adoptó la Declaración sobre los Principios rectores del empleo de las transmisiones por satélite para la libre ciroulación de la información, la difusión de la educación y la intensificación de los intercambios culturales. Es por ahora el único texto que reúne un conjunto de principios jurídicos generales tocantes a la radiodifusión directa mediante satélite.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, a instancia de los países autores de propuestas para acordar principios jurídicos sobre la materia, ha declarado a esta tarea como de primera alta prioridad y viene requiriendo una especial dedicación de parte de la Subcomisión de Asuntos Jurídicos de la Comisión del Espacio Ultratererstre.

VII CONCLUSIÓN

De cuanto se ha expresado en este trabajo se advierte el esfuerzo enorme que es realizado en el seno de las Naciones Unidas por algunas delegaciones, y la voluntad de todos los Estados miembros reiteradamente votada en cada Asamblea General por avanzar en el camino del desarrollo progresivo y la codificación del derecho del espacio. Cuando, por razones de competencia específica, la labor corresponde a otros organismos especializados del sistema, su acción no se ha hecho esperar: UIT, UNESCO, OMPI, OCMI, etc.

También se pone en evidencia que este nuevo derecho, que tiene siempre la característica de internacional por su amplitud universal y vocación cósmica, se aleja de día en día del derecho de la navegación y del derecho aeronáutico. Es —como venimos sosteniendo desde hace muchos años— todo el derecho que se expande en su nueva dimensión provocada por el avance científico y tecnológico. Es el derecho que no sólo acompaña a la ciencia, sino que se anticipa a los logros de la ciencia misma y de la tecnología que le es aplicable. Por eso, cuando me requirieron para que formulara declaraciones con motivo del arribo de la Vicking-I a Marte, manifesté que nada podía declarar un jurista que pudiera ser novedoso, ya que los cuerpos celestes han sido regulados mucho antes de que el hombre alcanzara la Luna, por el Tratado del espacio, de 1967. Y que también hay una opinión general con relación a los recursos naturales

de tales cuerpos celestes, y, por lo tanto, de los recursos naturales de Marte, constituyen un patrimonio común de la Humanidad.

Lo importante es proseguir los esfuerzos para alcanzar un marco jurídico adecuado para todas las actividades del hombre en el espacio y para las ventajas que la tecnología espacial ofrece a la Humanidad, de modo que sus beneficios alcancen a todos, sin distinción, aquí, en la Tierra, y en el hogar de cada uno.

Buenos Aires, 15 de agosto de 1976.

IMPORTANCIA AGROPECUARIA DE UNA ESTACION RECEPTORA DE SATELITES

Alejandro Royo Díaz
Facultad de Agronomía Universidad de Chile

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de una política agraria debe considerar un hecho básico. La tierra constituye un recurso escaso, con una disponibilidad física limitada y muy difícil de incrementar substancialmente. Un análisis histórico dice que, por mal uso de este recurso, su disponibilidad total ha disminuido a través de prácticas culturales irracionales y más aún el uso de técnicas productivas inadecuadas transporta día a día suelos del país depositándolos en el mar. Si se logra evitar este proceso encontramos que la disponibilidad de los recursos naturales para la actividad silvoagropecuaria es escasa y limitada en su posible crecimiento.

Por ello, el aumento de la producción deberá considerar fundamentalmente la intensificación de la produción ya sea reemplazando producciones extensivas por otras intensivas y/o incrementando los rendimientos agrícolas, pecuarios y forestales por unidad de superficie.

Ello exige, naturalmente, la incorporación de tecnologías avanzadas cuidando de conservar los recursos naturales no renovables. Debe incrementarse el uso de maquinarias, abonos, pesticidas, etc. Deben incorporarse nuevas técnicas culturales y de manejo de actividades específicas por rubro de explotación. Debe combinarse la acción de muchos productores individuales para manejar eficientemente áreas de producción similar. Debe entregarse la nueva tecnología a los usuarios asegurando un uso adecuado de ellas. En resumen, es preciso efectuar inversiones en nuevas técnicas, las que darán una productividad mayor en recursos escasos, todo esto de manera racional asegurando el éxito de las inversiones realizadas para el productor individual y para el país al evitar la destrucción gradual y muchas veces invisible de recursos escasos.

La acción de profesionales y técnicos que tienen que ver con recursos naturales, su manejo y explotación es fundamental. Particu-

larmente en las actividades de investigación agrícola básica y aplicada a las distintas especialidades proporcionando los elementos básicos e información científica necesaria para crear y aplicar tecnologías. Además, el conocimiento de los hechos coyunturales permitirá evaluar las necesidades inmediatas de una sociedad cada día más ávida de recursos alimentarios.

La necesidad de incorporar información adecuada es una condición indispensable para desarrollar programas en áreas rurales. También es necesario conocer periódicamente los avances agropecuarios nacionales, considerando oportunamente los problemas que se presenten, inclusive antes de su aparición visible al ser humano. Importante es poder calcular las funciones y sus parámetros que permitan estimar y predecir el comportamiento de la actividad agrícola nacional, especialmente en un país como Chile tan extenso y tan diversificado en su producción.

La Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile, consciente de la importancia de la modernización del trabajo agropecuario, de una política conservacionista de los recursos agrícolas y de la necesidad de poseer información adecuada y oportuna, para poder confeccionar modelos de desarrollo rural, considera de valiosa importancia la posibilidad de recibir la información de satélites que estaría disponible al instalar una estación receptora en nuestro país.

El desarrollo del sector agropecuario se podrá alcanzar con mayor eficiencia si es posible combinar la información proporcionada por agencias estatales y organismos privados y aquella que se podría obtener por satélites obteniendo oportunamente estadísticas de superficies sembradas, oferta global de productos, saldos exportables, necesidades de importaciones, etc.

PROYECTO DE INTERES PARA LA FACULTAD DE AGRONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

La Facultad se interesa en primer lugar en proyectos de orden general:

A.— Capacitación personal de nuestra unidad académica en el análisis del material proporcionado por el satélite de la agricultura y ganadería y en la interpretación de la información.

B.— Investigación de modelos productivos bajo condiciones normales y en condiciones experimentales de tal manera de producir distintas ecuaciones tecnológicas evaluables mediante análisis de terreno y su posterior computación con el material entregado

por el satélite, de tal manera de establecer regresiones que permitan explicar posteriormente en cultivos, praderas, bosques, frutales, etc., la aparición, por ejemplo, de deficiencias nutricionales, enfermedades, plagas, etc.

Al disponer de información periódica se podrá analizar el desarrollo de los distintos cultivos y se podrán determinar las variables y parámetros más importantes para evaluar producciones, productividad, áreas bajo cultivo, etc. La Facultad de Agronomía podrá establecer programas de investigación destinados a proporcionar para las condiciones chilenas en sus distintas expresiones por zona de suelos, clima, etc., los indicadores necesarios para analizar la información. Esto puede complementarse con otras Facultades de la Universidad de Chile y otros organismos, de tal manera de abarcar el país en su totalidad.

Conociendo indicadores básicos es posible desarrollar distintos proyectos en áreas específicas en los cuales se interesa la Facultad. Algunas de ellas son:

Agua de Riego: Siendo el agua uno de los factores limitantes en la produción agrícola y considerando la necesidad de conocer su disponibilidad en las épocas más críticas, se estiman necesarios estudios sobre hoyas hidrográficas determinadas considerando la evaluación de disponibilidad de nieve en forma periódica, de tal manera de regular el uso del agua en áreas bajo riego.

Sería necesario, además, investigar posibles indicadores de los sistemas de riego usados y de la cantidad de agua empleada para evaluar futuras producciones por modelos que proporcionen información basados en datos del satélite, es de interés para poseer mecanismos de evaluación.

Suelos: Es de interés estudiar métodos de prospección para cuantificar superficies de las distintas series de suelo, determinar tipos y grados de erosiones, pérdidas de fertilidad, etc., completando esta información con estudios existentes y trabajo en terreno. Es importante conocer su fertilidad y deficiencia en distintos nutrientes, de tal manera de establecer recomendaciones de tipo general para estudios precisos en zonas afectadas y establecer recomendaciones técnicas posteriormente.

Investigaciones de este tipo ayudarían a estimar futuras producciones.

Areas de Vegetación Natural: Es de interés poder determinar áreas de explotación temporal, como son veranadas y estimar su capacidad

forrajera. Conocer su composición y su desarrollo mediante investigación de terreno y poder establecer correlaciones con la información del satélite, para posteriormente establecer ecuaciones que permitan evaluar las posibilidades de zonas amplias.

Fertilidad del suelo: La intensificación de los cultivos implica necesariamente la aplicación de fertilizantes y abonos en dosis crecientes. Por otra parte, las plantas extraen para compensar una mayor producción, cantidades crecientes de elementos nutritivos del suelo, creando desequilibrio entre la disponibilidad y la necesidad de elementos. Esto ocurre fundamentalmente en elementos que se encuentran en pequeñas cantidades en el suelo y que normalmente no se incorporan en las fórmulas de fertilidad corrientes, siendo difícil de observar visualmente deficiencias en una primera etapa. Por ello es interesante estudiar la posibilidad de detectar deficiencias de elementos nutritivos en el comienzo del problema. Una investigación basada en un sensor más sensible, como es un satélite, podría proporcionar evidencias importantes para actuar oportunamente.

Plagas y Enfermedades: Los efectos negativos sobre la producción causados por el ataque de bacterias, hongos, virus nemátodos, etc., son muchas veces difíciles de detectar a simple vista, en una primera etapa del desarrollo del problema.

En muchos casos los agentes causantes se ubican bajo la superficie, atacan raíces o su efecto es casi invisible.

Por ello sería de gran interés para la Facultad la información proporcionada por sensores más sensibles que el ojo humano para estudiar la posibilidad de detectar oportunamente los ataques de tales agentes y tomar soluciones oportunas.

Existe una gran cantidad de agentes causantes de enfermedades y de plagas en cultivos, frutales virus, forrajeras, etc., y, por lo tanto, las posibilidades de investigar son amplísimas y de interés para un organismo que desarrolle un trabajo amplio en este campo, como es la Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile.

El estudio de posibles migraciones de plagas de una zona a otra es de interés para la producción agrícola.

Cultivos: El establecer indicadores para identificar cultivos y llegar a poseer un inventario permanente de superficie cultivadas, permitirá estimar producciones nacionales o regionales. Esto debería estar acompañado de trabajos que permitan conocer estados de crecimiento de cada especie y su correlación con la producción. Desarrollar estudios en esta área es importante en las especies hortíco

las, cerealeras, industriales, etc. En las especies forrajeras, el conocer la superficie sembrada y el estudio de crecimiento permitiría estimar disponibilidades de forrajes.

Frutales y Viñas: La necesidad de buscar métodos de identificación de las distintas especies y sus estados de desarrollo vegetativo y el estudio de correlaciones entre la información directa y la observación de sensores remotos, es de interés por las razones anteriormente expresadas.

Con ello se podría evaluar posibles producciones. Es de interés este estudio, considerando que las características de color pueden entregar indicadores adecuados.

Area Forestal: El bosque es especialmente difícil en su cuantificación, en su composición por especies, densidad, altura y volumen aprovechable. Existen dificultades de acceso y los mecanismos de muestreo permiten efectuar estimaciones con costo elevado.

Por ello la posibilidad de investigar en esta área es de vital importancia. Para ello es preciso establecer los indicadores que permitan crear funciones o modelos completando la información de terreno, con la obtenida por el satélite.

CONSIDERACIONES FINALES

De ser posible obtener a través de satélites en nuestro país, la información en la cual está interesada la Facultad, y definida anteriormente para algunas áreas, creemos que se podrá contribuir al desarrollo agropecuario chileno.

Es de todos conocida la importancia de poseer los elementos necesarios para detectar y estudiar los problemas del sector agropecuario. Uno de ellos es la información estadística y técnica del sector agrícola. Al poseer información adecuada, oportuna y periódica, será posible disponer las medidas necesarias para corregir problemas, tales como son los de disponibilidad de alimentos, el control de una enfermedad u otros.

Las actuales limitaciones de resolución del sistema de satélites, seguramente serán corregidas por el avance tecnológico.

La información agrícola es difícil de obtener, por las dificultades propias de estar distribuida a través de un país extenso y variado. La información censal es cara. Por ello, su periodicidad es limitada y es difícil mantenerla actualizada. Estimaciones por muestreo para todo el país son difíciles de alcanzar.

Se sabe que la información agrícola nacional, por rubros, es defi-

ciente. Diferencias apreciables se han presentado entre censo y estimaciones, en cultivos tan importantes como el trigo.

Por ello es de extraordinaria importancia poseer un sistema completo de información. La información proporcionada por satélite, parece ser en una primera etapa un complemento importante para las estadísticas por los medios actuales.

Al disponerse, durante un período amplio de datos obtenidos a través de satélites y otros canales, es indudable que será posible compararlos y seguramente dar cada día mayor importancia a la obtenida por el sensor y disminuir el trabajo de terreno bajando costos.

La Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile se interesa en la instalación de una estación terrestre receptora de información de satélites. La utilidad que preste a su quehacer académico es indudablemente importante.

Aún más, no sólo por los beneficios que reciba la Facultad en forma directa, para sus programas docentes y de investigación en lo agropecuario, y los que reciban otros organismos nacionales, sino que por la importancia de no quedar al margen del desarrollo científico de esta moderna tecnología de información, es que es recomendable efectuar todos los esfuerzos para instalar la estación rastreadora.

PROGRAMA DEL SEMINARIO

Martes 14 de Septiembre.

SESIÓN DE LA MAÑANA

Hora	Expositor	Tema
9:30 — 10:15 hrs.	Werner Guldiman	"Análisis de las Políticas Internacionales sobre Transporte Aéreo.
10:15 — 11:00 hrs.	Eduardo Hamilton	— Aplicación de las "Libertades del Aire" en la práctica Internacional. — La libertad o el Control del Transporte Aéreo Internacional y Nacional".
11:00 hrs.		Receso.
11:15 hrs.		Debate.

SESIÓN DE LA TARDE

15:30 — 16:15 hrs.	Enrique Evans	"Las funciones que cumple el Transporte Aéreo Internacional en el desarrollo de una estrategia turística — La facilitación del Transporte Aéreo Internacional".
16:15 hrs.		Debate

Miércoles 15 de Septiembre.

SESIÓN DE LA MAÑANA

9:30 — 10.15 hrs.	Germán Urzúa	"La revisión y actualización de la Legislación Aeronáutica Internacional y Nacional".
10:15 — 11:00 hrs.	Horacio Prieto	
11:00 hrs.		Receso.
11:15 hrs.		Debate.

SESIÓN DE LA TARDE

15:30 — 16:15 hrs.	Julio Chaná Rafael Cañas	"El Contrato de Seguro Aéreo y el Desarrollo de una legislación regional para los fines de la integración Latinoamericana."
16:15 hrs.		Debate.

Jueves 16 de Septiembre.

SESIÓN DE LA MAÑANA

9:30 — 10:00 hrs.	Mario Folchi	"La seguridad en la Navegación Aérea Internacional.
10:00 — 10:30 hrs.	Jaime Navarrete	— Modernas tendencias en cuanto a la Sanción de los Actos Ilícitos contra la navegación aérea internacional. Evaluación de las normas vigentes y de su aplicabilidad".
10:30 — 11:00 hrs.	Luis Ortiz	
11:00 hrs.		Receso.
11:15 hrs.		Debate.

SESIÓN DE LA TARDE

15:30 hrs.	Aldo Armando Cocca (lectura de su trabajo)	"El espacio Ultraterrestre, La obra de Naciones Unidas en materia espacial".
16:15 hrs.	Rodrigo Díaz Albónico	"La Internalización del Espacio Ultraterrestre".
17:00 hrs.		Debate.

PARTICIPANTES

Aguilera Ross, Alberto.
Escuela de Derecho.
Universidad de Chile.

Bonzi Ortiz, José.
Escuela de Derecho de la Universidad de Chile.

Brabari Quintán, Andrés.
ENTEL — Chile.

Burchardt, Erich.
H. de Magallanes 1670.

Calle Avila, Octavio.
Escuela de Derecho de la Universidad de Chile.

Callejas Zuleta, Margarita.
Escuela de Derecho de la Universidad de Chile.
Carmencita 218.

Canales Baldwin Pablo.
Ministerio de Defensa.

Cañas, Rafael.
Escuela de Derecho de la Universidad Católica.
Diagonal Oriente 3300.

Chacón Navarrete, Luis.
Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción.

Chand, Julio.
Escuela de Derecho.
Universidad Católica.
Diagonal Oriente 3300.

Covasevic, Eugenio.
Director de la NASA.

Díaz Albónico, Rodrigo.
Instituto de Estudios Internacionales.
Condell 249.

Evans, Enrique.
Servicio Nacional de Turismo.
Catedral 1165. 3.er piso.

Folliot, Michel.
AIR FRANCE. París.

Gillet Bebin, Jorge.
Asesor Jurídico. Departamento de Operaciones Junta Aeronáutica.

Guldiman, Werner.
Director of the Swiss.
Federal Air Office. Berne.

Gumucio Vives, Vicente.

Gutiérrez, Alfredo.
Huérfanos 979. Of. 620.

Hamilton, Eduardo.
Huérfanos 972. Of. 804.

Infante Caffi, María Teresa.
Instituto de Estudios Internacionales.
Condell 249.

Jiménez Arratia, Carlos.
General de Brigada Aérea.
Ministerio de Defensa.

Jorquera, Orlando.
Centro de Investigaciones de las Fuerzas Armadas.
Ejército 353.

Larson Briceño, Gabriela.
LAN-CHILE.

Leigh Guzmán, Sergio.
General, Director General de Aeronáutica Civil.
Amunátegui 139 - 7º piso.

Machuca Blanco, Rodolfo.
Asesor Jurídico de la Junta Aeronáutica.

Maggi, Max.
Centro de Investigaciones de las Fuerzas Armadas.
Ejército 353.

Murias, Ramón de
Vicepresidente para América Latina
BRANIFF International. Nueva York.

Navarrete, Jaime.
Biblioteca Facultad de Derecho.
Universidad Católica.

Orrego Vicuña, Francisco.
Director, Instituto de Estudios Internacionales.

Ortiz, Luis.
Huérfanos 1189 - 6º piso - Of. 1.

Pairoa Eppie, René.
AEROTECH.

Pino Villegas, Fernando.
Profesor Escuela de Derecho Universidad de Chile.
Pío Nono / Bellavista.

Piñeiro, Sergio.
Ministerio de Defensa.

Pitto, Hernán.
Profesor Escuela de Derecho.
Agustinas 1185 - 9º piso.

Prieto, Horacio.
Amunátegui 139 - 7º piso.

Riderelli, Muñoz, Carlos.
Círculos de Pilotos de LAN-CHILE.
Las Palmas 2212 - 34 y 36.

Rivera Agüero, Pedro.
Círculo de Pilotos de LAN-CHILE.
Las Palmas 2212 - 34 y 36.

Rivera Villalón, Enrique.
LAN-CHILE.

Romao, Leonardo.
Gerente VARIG.

Romero Zapata, Gustavo.
Embajada Estados Unidos.

Ruiz Silva, Juan E.
NASA.

Sánchez Naranjo, Sergio.
Ministerio de Transportes.

Silva Slatterey, Hugo.
Jefe Departamento Planes.
Junta de Aeronáutica.

Urzúa, Germán.
Fiscal LAN-CHILE.

Valenzuela Chorcho, Raúl.
Junta de Aeronáutica.

Vidal, Tulio.
FACH, Ministerio de Defensa.

COLECCION ESTUDIOS INTERNACIONALES

La Colección Estudios Internacionales reúne obras producidas o patrocinadas por el Instituto.

Esta colección incluye los siguientes títulos:

— Celso Furtado: *La economía latinoamericana. Una síntesis de la conquista ibérica hasta la revolución cubana.* Editorial Universitaria, 1969.

— John Gittings: *El conflicto chino-soviético.* Ediciones de la Universidad de Chile, 1969.

— Marcos Kaplan: *Formación del Estado Nacional en América Latina.* Editorial Universitaria, 1969.

— Osvaldo Sunkel (ed.): *Integración política y economía: el proceso europeo y el problema latinoamericano.* Editorial Universitaria, 1970.

— Claudio Véliz (ed.): *El conformismo en América Latina.* Editorial Universitaria, 1970.

— Francisco Orrego Vicuña (ed.): *Chile: The Balanced View. A recopilation of articles about the Allende years and after.* Editorial Gabriela Mistral, 1975.

—Francisco Orrego Vicuña: *Los fondos marinos y oceánicos. Jurisdicción nacional y régimen internacional.* Editorial Andrés Bello, 1976.

— Rodrigo Díaz Albónico (ed.): *El mar en seis dimensiones: científica, técnica, política, jurídica, histórica, estratégica.* Editorial Universitaria, 1976.

— Francisco Orrego Vicuña (ed.): *Preservación del medio ambiente marino.* Editorial Universidad Técnica del Estado, 1976.

— F. V. García-Amador: *América y el Derecho del Mar.* Editorial Universitaria, 1976.

— Francisco Orrego Vicuña (ed.): *Ciencias y Tecnología en la Cuenca del Pacífico.* Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales, 1977.

— Walter Sánchez González (ed.): *Panorama de la política mundial contemporánea.* Editorial Universitaria, 1977.

— Francisco Orrego Vicuña (ed.): *Formulación de la política Oceánica.* Editorial Universitaria, 1978.

— Nuevas perspectivas de la integración latinoamericana. Volumen I. Rodrigo Díaz A. (ed.): *Estabilidad y flexibilidad en el ordenamiento jurídico de* ALALC *y Pacto Andino.* Editorial Universitaria, 1978.

— Nuevas perspectivas de la integración latinoamericana. Volumen II. José Garrido R. (ed.): *La agricultura en la integración latinoamericana.* Editorial Universitaria, 1978.

— Nuevas perspectivas de la integración latinoamericana. Volumen III. Raymundo Barros C. (ed.): *La industria en la integración latinoamericana.* Editorial Universitaria, 1978.

— Francisco Orrego Vicuña y Augusto Salinas Araya (eds.): *El desarrollo de la Antártica.* Editorial Universitaria, 1978 (en prensa).

— Rodrigo Díaz Albónico (ed.): *Antecedentes, Balance y Perspectivas del Sistema Interamericano.* Editorial Universitaria, 1978 (en prensa).

— Francisco Orrego Vicuña (ed): *La escasez mundial de alimentos y materias primas.* Editorial Universitaria, 1978.

— CEPAL-Instituto de Estudios Internacionales: *Economía de los océanos.* 1978. 2 vol.

— María Teresa Infante y Jeanette Irigoin (eds.): *Problemas contemporáneos de la actividad aeronáutica y espacial.* Editorial Universitaria. 1978.

— Raymundo Barros Charlin (ed.): *El momento actual de la cooperación y la integración económica de América Latina.* Editorial Universitaria. 1978.

— Patricio Arana Espina y Gloria Echeverría Duco (eds.): *Las Islas Oceánicas de Chile.* Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales, 1978 (en prensa).

Obras en preparación:

— Walter Sánchez González (ed.): *Ciento cincuenta años de Política Exterior de Chile.*

— Gustavo Lagos (ed.): *La lucha por el poder internacional en el siglo* XX.