

LA POLITICA AEREA INTERNACIONAL Y LA «PIRATERIA AEREA»

El hecho de que en este título aparezcan unidos los conceptos de la política aérea internacional y la denominada vulgarmente «piratería aérea» es totalmente circunstancial y obedece a los deseos de ofrecer una visión que comprenda las cuestiones de más interés.

De todas formas y en el caso particular que ahora nos ocupa, hay que reconocer que ambos conceptos no están tan distantes entre sí, ya que aparte de diferentes consideraciones que en su momento efectuaremos, el propio Consejo de la Organización de la Aviación Civil Internacional (en lo sucesivo OACI), Agencia técnica de las Naciones Unidas que se ocupa de los asuntos aeronáuticos, según una evaluación recientemente realizada respecto a los principales factores que actualmente vienen obstaculizando el transporte aéreo internacional, figura el de la interferencia ilícita en la aviación, es decir, lo que a efectos del título de esta conferencia hemos denominado «piratería aérea».

Es evidente que dentro del amplio tema de la política internacional ocupa su lugar correspondiente la materia que se refiere a las actividades aéreas, que a su vez, aparte de inspirarse en los convenios y textos multilaterales que la configuran, está formada por la actitud que los diferentes países adoptan ante los problemas aeronáuticos. Anticipamos ya que en esta ocasión vamos a reducirnos a la política aerocomercial, es decir, del transporte aéreo, eliminando todo tratamiento de aquellas otras que aun teniendo una marcada relación con lo aeronáutico abarcan campos diferentes, como la industria, la infraestructura, el turismo, el deporte, etc.

En principio, la política aeronáutica de un determinado país puede deducirse de su postura ante una serie de problemas, tales como: posición seguida ante los convenios multilaterales existentes; forma de otorgamiento de derechos aéreos comerciales a las Compañías de líneas aéreas extranjeras, a través de los correspondientes Acuerdos bilaterales o permisos de operaciones, y carácter más o menos aperturista de su legislación interna sobre aviación civil.

Pero si profundizamos más en el sentido de obtener cuál sea la política de un país en relación con su propio transporte aéreo, que naturalmente ha de repercutir en sus relaciones internacionales aerocomerciales, no podemos nunca perder de vista que el transporte aéreo presenta una doble vertiente:

Una, de carácter político, apoyada en un supuesto prestigio y dignidad de los Estados para pasear su bandera por todos los espacios aéreos mundiales. Es un servicio público, en el cual el transporte resulta un simple medio para el logro del fin deseado. Como se decía en Derecho marítimo, «la bandera cubre la mercancía», y por eso predomina el sentido nacionalista sobre el propio hecho del transporte.

Otra, de carácter puramente económico, concibiendo al transporte aéreo como una empresa a la altura de cualquier otra, y de la que es preciso obtener beneficios, eliminando toda ruta o servicio que, aunque pudiera ser de interés público, no sea rentable para la empresa.

Es indudable que la política aerocomercial de los Estados quedará definida por el mayor o menor predominio que uno u otro de los aspectos enunciados presente. A veces, resultará difícil encontrar el punto de equilibrio apropiado, que habrá que buscarlo no sólo a la vista de la política aérea general, sino dentro del conglomerado de los diversos factores que forman la política total de dicho país.

Los ejemplos son bien evidentes e indudablemente están en la mente de los lectores. Determinados países, inspirados por un sistema de economía liberal a ultranza, se rigen por el principio de que cada cual debe buscar sus oportunidades económicas en un plan de igualdad, desentendiéndose, al menos aparentemente, de los problemas y actividades de sus Compañías aéreas nacionales.

Otros, por el contrario, intervienen en dichas Compañías para obligarlas a establecer una serie de servicios y rutas que aun siendo deficitarias interesa mantener a toda costa, lo que lleva consigo la necesidad de subsidios y ayudas económicas que se traducen, como contrapartida, en un mayor intervencionismo.

La realidad es que ninguna de las dos situaciones mencionadas suele darse de una manera pura con exclusión de la otra. Por muy liberales que sean ciertos Estados, no cabe duda que protegen a sus Compañías de tráfico internacional, consiguiendo para ellas nuevas rutas y servicios, e impidiendo, o al menos reglamentando al mismo tiempo, un excesivo uso por parte de las Compañías aéreas extranjeras del tráfico hacia su territorio. Por otro lado, los países más intervencionistas suelen conceder a sus Compañías, sobre todo reciente-

mente, la facultad y el poder de llegar a acuerdos de cooperación y colaboración con otras empresas extranjeras para una explotación económica más rentable.

Podemos afirmar que el factor político siempre ha estado presente en todos aquellos intentos de redactar un texto internacional que regulara las relaciones entre los países en materia aeronáutica, hasta el punto de que la Conferencia Internacional de Navegación Aérea convocada por el Gobierno francés en 1910 (una de las primeras celebradas en materia aeronáutica) fracasó y no pudo seguir adelante tan pronto se presentó sobre la mesa la cuestión de la soberanía de los Estados sobre sus espacios aéreos, tema eminentemente de carácter político.

Este mismo carácter incide fuertemente durante la celebración de las reuniones que dieron lugar al Convenio Internacional de Navegación Aérea, conocido con el nombre de Convenio de París de 1919 y que fue el primer texto en el que se abordó una auténtica reglamentación de la aeronáutica civil y que estuvo vigente hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Claro es que en aquellos momentos en los que estaba presente el recuerdo de la guerra recién terminada y en la que había aparecido un nuevo factor: el denominado «poder aéreo», era consecuencia lógica y explicable que se tratara de someter a un control rígido y severo el ejercicio de las actividades aeronáuticas. Hasta tal punto llegó ese control, que en el funcionamiento de la Comisión que como órgano permanente del Convenio fue establecida, se reservaron las cinco denominadas grandes potencias aliadas (Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Gran Bretaña), a través de una hábil redacción de su artículo 34, la posesión de un número de votos tal que siempre fuera superior al del resto de los países votantes.

Y nuevamente interviene el factor político, al ser acusadas de disidentes y regionalistas las Conferencias de Madrid de 1926 y de La Habana de 1928, que trataron de mejorar y de alterar en cada caso el anterior Convenio de París.

Pero cuando surge con toda su fuerza el aspecto político internacional en el campo de la aeronáutica es en el año 1944, a punto de terminar la Segunda Guerra Mundial y cuando convocada por los Estados Unidos tiene lugar la Conferencia de Chicago, en la que toman parte 52 países y que produce el correspondiente Convenio sobre la Aviación Civil Internacional que habría de convertirse en la máxima Ley de la aeronáutica y que constituye hoy día, a través de la Organización que crea (la OACI), la entidad reguladora, la fuente de cono-

cimiento, de conservación y de mejoramiento legal y técnico, que ha hecho posible el máximo desarrollo de los transportes aéreos.

En efecto, a través de sus 17 anexos técnicos se reglamentan las distintas materias destinadas a lograr la seguridad, regularidad y eficacia del transporte aéreo internacional y a conseguir a través de normas, métodos y procedimientos recomendados, la necesaria y suficiente uniformidad de la navegación aérea internacional.

Pero si el establecimiento de la OACI supone un auténtico éxito a los fines anteriormente señalados, hemos de recordar que la Conferencia de Chicago no resolvió ni mucho menos las cuestiones políticas del transporte aéreo internacional, al no poder encontrar la fórmula o texto unitario que resolviera la pugna entre las dos tendencias que ya se apuntaban.

Era bien evidente que al término de la guerra, que en esa fecha ya se vislumbraba, se plantearía con toda su fuerza el problema del transporte aéreo internacional como medio de comunicación, sobre la base de la utilización de los poderosos elementos aeronáuticos que los distintos países habían desarrollado, determinando una posible competencia que era preciso considerar y que debía buscar la fórmula necesaria para compaginar el principio de libertad de tráfico propugnado por los Estados Unidos con el de la reglamentación y limitación adecuada defendido por la Gran Bretaña, temerosa de no poder seguir la marcha y expansión de las futuras Compañías aéreas norteamericanas.

Es sobradamente conocido que ante las tesis tan opuestas y antagónicas, no pudo llegarse al establecimiento de un único Convenio que resolviera el problema a gusto de ambas posturas, dando lugar, por el contrario, a dos textos diferentes que se conocen abreviadamente con los nombres de Acuerdo de Tránsito Aéreo y Acuerdo sobre el Transporte Aéreo, que han desarrollado el problema de las llamadas cinco «libertades del aire».

El primero, el de Tránsito Aéreo, que ha recibido una general aceptación, con ausencias, sin embargo, muy calificadas, no ataca a fondo la política del transporte aéreo, por cuanto se trata de facultades o derechos de libre tránsito aéreo de las aeronaves sobre los países (primera libertad) o simple aterrizaje por motivos no comerciales (segunda libertad).

El segundo, por el contrario, constituye la base de toda política del transporte aéreo, al configurar como «libertades del aire» las posibilidades o no del ejercicio de determinados transportes por las Compañías de líneas aéreas en relación con los territorios de otros países.

Es decir, transporte entre el país de bandera de la aeronave y otro cualquiera (tercera libertad); transporte entre cualquier país y el de la bandera de la aeronave (cuarta libertad), y transporte entre dos países ajenos ambos al de la bandera de la aeronave (quinta libertad).

No parece éste el lugar ideal para profundizar en lo que se ha denominado las cinco libertades del aire. En este sentido parece suficiente que nos refiramos únicamente a la quinta libertad, repito: como el derecho o facultad para las aeronaves de un determinado país, de efectuar el transporte de pasajeros, correo y mercancías entre dos puntos pertenecientes a distintos Estados, ninguno de los cuales tiene la nacionalidad de la bandera de su aeronave. Se trata, en definitiva, de una auténtica libertad de tráfico tal y como la propugnaba los Estados Unidos y que los países no han aceptado de una manera automática, sino que es preciso negociar y obtener a través de los correspondientes Convenios bilaterales o permiso de operación, en cuyo logro entran en juego una extensa gama de variantes basadas en una ilimitada concesión, o en límites fundados en cuota o número de pasajeros, determinadas frecuencias o vuelos semanales, o capacidades de las aeronaves.

Si tuviéramos que resumir en pocas líneas donde reside el problema actual de la política aérea internacional, nos atreveríamos a afirmar que para cada país se basa en el mayor o menor rigor con el que se obtiene o concede esta polémica y complicada quinta libertad o facultad.

Desde el fracaso que supuso en Chicago en 1944 la falta de un único Acuerdo multilateral, se está tratando de buscar una solución adecuada.

Uno de los pasos más importantes para ello fue el denominado Acuerdo de las Bermudas en 1946, entre Gran Bretaña y los Estados Unidos, por cuanto podría suponer un acercamiento entre los pensamientos y actividad política aérea de ambos países, enteramente antagónicos como hemos dicho, en esta materia. En efecto, mediante una concesión recíproca por la cual las Compañías de líneas aéreas de los Estados Unidos se aseguraban el tráfico comercial con el Lejano Oriente, a través de Palestina primero y del Cercano Oriente más tarde, mientras que las británicas podían tener acceso al Oeste del territorio norteamericano a través del Pacífico, se llegaron a definir y establecer ciertas modalidades de la quinta libertad o derecho de tráfico comercial, a base de restricciones y controles, apareciendo por primera vez en los Acuerdos los términos y fórmulas de capacidades, frecuencias, tarifas, autoridades aéreas, procedimientos, arbitrajes, etc.,

que convertían los Convenios bilaterales en auténticos Tratados internacionales con suficiente autonomía dentro del campo aeronáutico. Desde entonces, la gran mayoría de los Convenios de navegación y tráfico aéreo entre los países han venido siguiendo el mencionado Acuerdo de las Bermudas.

Resulta evidente que todo aquello que tienda a uniformar los textos internacionales sobre el transporte aéreo ha de ser debidamente estimado, pero muchas veces no resulta suficiente. La aparición de nuevos fenómenos, como el turismo aéreo con sus especiales modalidades, los vuelos chárter, las aeronaves de gran capacidad, las de carácter supersónico, los distintos sistemas de tarifas y muy especialmente la desigualdad entre las flotas aéreas comerciales de distintos países y otras situaciones, vienen agravando el problema que desde hace años se está caracterizando por un exceso de oferta de plazas que crece en porcentaje superior a la demanda de transporte aéreo internacional. Ello determina indudablemente una descompensación que provoca la búsqueda de fórmulas de cooperación que están desbordando los clásicos sistemas de los Acuerdos generales y de los *pools* entre las Compañías aéreas de distintos países, para intentar otras, como el establecimiento de Consorcios (tipo SAS), Compañías con capitales internacionales, e incluso la moderna forma de Sociedades multinacionales entre las que la denominada «Air Afrique» otorgada en Yaoundé (Camerún) en 1961 y de la que han formado parte doce países africanos, constituye un buen ejemplo y base de estudio para los especialistas en Derecho internacional.

Paralelamente a este movimiento en la economía privada, surge otro en las esferas públicas en las que partiendo de los precedentes de colaboración internacional muy especialmente en el campo europeo, como el Consejo de Europa, la Organización Europea de Coordinación Económica, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el llamado «Pool Verde» o Comunidad Agrícola Europea, el Mercado Común, etcétera, se intenta la formación de grandes grupos a nivel regional o continental que puedan abordar los problemas del transporte aéreo internacional.

No otra cosa representa en el campo aeronáutico: el Proyecto Sforza, presentado por Italia en 1951; el Proyecto Bonnefus y su Memorándum, ofrecido al Consejo de Europa en el mismo año; la Exposición de Motivos Van de Kieft como base de un Acuerdo europeo para la coordinación de los transportes aéreos en Europa, y el más logrado organismo del Eurocontrol con cuyo nombre se conoce al Convenio Internacional de Cooperación para la Navegación Aérea, firmado

en Bruselas en 1960, que intenta internacionalizar el control de vuelo en Europa.

Pero es a la OACI a la que ha correspondido el mayor éxito en la «regionalización» de las cuestiones aeronáuticas. Con este sistema se pretende tratar de resolver los problemas que la política del transporte aéreo internacional viene presentando, pero a un nivel más reducido por lo que se refiere al campo de aplicación geográfica. Por ello, el regionalismo aeronáutico como camino para superar el actual bilateralismo entre los países, viene progresando aún con ciertas dificultades en algunos casos.

En Europa se ha progresado notablemente desde que en 1953 fue convocada una Conferencia para la coordinación del transporte aéreo de acuerdo con las Resoluciones de la OACI y del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Esta Conferencia recomendó, y así se realizó, la creación de la Comisión Europea de Aviación Civil (CEAC), que con la ayuda y cooperación permanente de la Organización de la Aviación Civil Internacional, viene desde 1955 cosechando constantes éxitos en la resolución de los problemas del transporte aéreo en Europa, mereciendo la pena citar el Acuerdo de París de 1956, por el que se ha conseguido resolver en gran parte el problema del denominado transporte chárter en el Continente, a base de una reglamentación adecuada.

Paralelamente a esta actividad europea, otros grupos continentales se van formando, y así: desde que en 1969 se constituyó en Addis Abeba la Comisión Africana de Aviación Civil (CAFAC) y en 1974 se creó en Buenos Aires la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), vienen ambos organismos regionales, siempre con el apoyo y ayuda permanente de la OACI, tratando de resolver los problemas que en sus respectivas áreas geográficas se oponen a un mayor desarrollo del transporte aéreo.

La experiencia de lo que conocemos respecto a la actividad de estas Comisiones africanas y americanas, es que luchan con una serie de factores negativos entre los que hemos de destacar: los residuos colonialistas, rivalidades raciales y tribales, y falta de medios materiales en el primer caso y el exacerbado nacionalismo y desigualdad de desarrollo en el segundo caso. Sin embargo, estamos seguros que el ejemplo dado por su hermana mayor, la Comisión Europea de Aviación Civil, servirá para encauzar los pasos de dichas Comisiones aprovechando los sistemas seguidos y las metas parciales alcanzadas.

Llegado ese momento, podremos entonces pensar que la situación está suficientemente preparada para intentar de nuevo el correspon-

diente Acuerdo multilateral que se quiso y no se pudo otorgar en Chicago en 1944.

Entretanto, es preciso que vayamos resolviendo los problemas que se oponen al feliz y pacífico desarrollo del transporte aéreo internacional y a la seguridad de la navegación aérea, entre los que cabe mencionar como de verdadero interés la denominada «piratería aérea», que con tal expresión se ha unido en esta Conferencia a la política aérea internacional y que, como veremos en seguida, encaja dentro de ella, puesto que adelantando nuestra opinión, tal fenómeno delictivo tiene más de político que de jurídico.

No parece normal que un conferenciante o autor de un trabajo repudie parte del título bajo el cual se ampara, pero es el caso que las condiciones en las cuales se han producido en el mundo los sucesos a los que nos queremos referir, han determinado un mayor impacto en la terminología tradicional más conocida y más aireada de piratería o de secuestro, que en la que expresando su verdadero alcance y contenido jurídico hemos de llamar «apoderamiento ilícito de aeronave».

De cualquier forma renunciamos al análisis de la terminología empleada a base de la utilización de diferentes vocablos como: secuestro, extorsión, desviación compulsiva, agresión armada, interferencia ilícita, infracciones a bordo de una aeronave, ataques contra la seguridad aérea; etc., hasta la expresión anglosajona de *hijacking* obtenida popularmente a base de la unión de las palabras ¡Hi Jack! con las que los salteadores de carreteras en los Estados Unidos solían saludar a sus víctimas. Lo cierto es que esta actividad delictiva aeronáutica ha venido y aún viene, por desgracia, ocupando las primeras páginas de los periódicos desde hace más de tres lustros, con distintos nombres, no existiendo la menor perspectiva de su terminación total.

Desde que el empleo de tales formas violentas contra la navegación aérea se generalizó, buscan afanosamente los políticos, los juristas y los hombres dedicados a la actividad aeronáutica fórmulas viables para la desaparición de tales actos.

Por lo que se refiere al campo jurídico, podemos afirmar que serán muy contados los organismos de carácter internacional que en sus reuniones y resoluciones no se hayan ocupado de este tema.

Organizaciones de tanta importancia como las propias Naciones Unidas y la OACI; Entidades de tanto prestigio como la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA), Federación Internacional de Pilotos de Líneas Aéreas (IFALPA), Asociación de Derecho Inter-

nacional (ILA), Confederación Interamericana del Transporte Aéreo (CITA), INTERPOL, Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional (IHLADI), Instituto de Derecho Internacional, Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio, y tantos más que podrían ser citados, se han pronunciado condenando este medio de delincuencia moderna.

En el campo de las actividades personales (es bien sabido cómo) una cantidad incontable de afamados juristas internacionales y especialistas en Derecho aeronáutico han tratado a fondo la cuestión y han producido un extraordinario número de trabajos sobre este tema, que lamentablemente se convirtió durante años en la actividad penal de más trascendencia en el campo internacional, amenazando la seguridad de los transportes aéreos, e incluso mediatizando la jurisdicción y soberanía de los países al servir de medio de coacción para lograr impunidades, actos forzados y conductas anormales.

Por ello, resulta justificado que no podamos durante el transcurso de este trabajo, más que referirnos a algunos puntos concretos, de entre los que creemos de mayor interés, y unos comentarios subjetivos relacionados con la complejidad e importancia de tales delitos.

Pero ¿qué es, en definitiva, la denominada piratería aérea y por qué estimamos que es distinta a la clásica del Derecho marítimo?

Según la legislación positiva internacional (Convenio de Tokio de 1963 y de La Haya de 1970), comete este delito que se denomina «apoderamiento ilícito de aeronave»: toda persona que *a bordo de una aeronave en vuelo, ilícitamente*, mediante violencia o cualquier otra forma de intimidación, *se apodere* de tal aeronave, *ejerza el control de la misma*, o intente cometer cualquiera de tales actos.

Esta definición y sus características son las que, a nuestro juicio, proporcionan una autonomía total a este delito en relación con la clásica piratería marítima, que exige por lo general que tales hechos se produzcan en alta mar, que causen un peligro para los buques de otras banderas y que se realicen con propósitos personales. Incluso, como es sabido, se admite tal calificación de piratería en los casos de ataque por parte de personas procedentes de otros buques, supuesto éste muy difícil de admitir en lo que se refiere a la navegación aérea.

Aceptamos, pues, y no tenemos tiempo para más motivaciones, la afirmación del gran tratadista Gidel, que «la piratería es un concepto esencialmente marítimo», rechazando como consecuencia la declaración de la Association de Droit Penal International en 1931, según la

cual «la asimilación de la aeronave al barco debe *mutatis mutandis* ser aceptada».

Sintetizando las notas que caracterizan este delito aeronáutico y prescindiendo de algunas menos claras que los distintos autores establecen, podemos mencionar las siguientes: *la ilicitud*, que naturalmente por su conocimiento general no tratamos de definir; el realizarse en una *aeronave en vuelo*, que el propio texto internacional de La Haya considera tal período como el tiempo comprendido «entre el momento en que se cierran todas las puertas externas de la aeronave después del embarque, hasta el momento en que se abra cualquiera de dichas puertas para el desembarque»; *la internacionalidad*, al efectuarse y atentar a personas, bienes, intereses, territorios y jurisdicciones de diferentes países, aunque ello no es obstáculo para que no pueda existir un apoderamiento con repercusión total en un solo Estado, y al que naturalmente no se aplicarían los principios de los Convenios internacionales; y, por último, el *apoderamiento*, significado por el *ejercicio del control de la aeronave* que desposee a la tripulación, y especialmente a su comandante, de la facultad y obligación que tienen de seguir la ruta que les ha sido marcada, aunque continúen—como es natural—en sus misiones técnicas y operativas, pero ya bajo las órdenes y coacción de los delincuentes.

Naturalmente que con lo expuesto no pretendemos profundizar en la naturaleza de tal delito dada la gran complejidad que lo caracteriza, y sólo hemos tratado de señalar los grandes principios y directrices aplicables.

Mi querido colega y compañero el coronel auditor del Aire Gabriel Martínez García, autor de un recientísimo trabajo sobre la materia, al hacer un estudio y breve historia de algunos casos de apoderamiento, se detiene en varios muy significativos como: el primer hecho criminal cometido el 21 de febrero de 1931 al secuestrarse un trimotor de la Compañía Panagra en el espacio aéreo del Perú; la primera desviación a Cuba producida el 1 de mayo de 1960, al conducir a La Habana un avión de la National Airlines; el cometido por el mayor número de delincuentes, el que tuvo lugar el 15 de junio de 1970 a un aparato soviético de la Russian Airlines, en el que intervinieron dieciocho «piratas»; y el de consecuencias más trágicas, el cometido el 18 de diciembre de 1973, que comenzó en el aeropuerto romano de Fiumicino, protagonizado por un grupo de palestinos, que utilizando sucesivamente un avión de la Pan-American y otro de Lufthansa, causan en total treinta muertos.

A estos ejemplos podíamos añadir por nuestra parte varios más que singularizarían otros tipos, entre los que no queremos dejar de hacer mención el de mayor daño producido para las Compañías aéreas, con la voladura casi simultánea por los palestinos en los aeropuertos de El Cairo y Jawson de Jordania de un «Boeing 747» de la Pan-American, un «DC-8» de la Swissair, un «Boeing 707» de la TWA y un «Vickers VC-10» de la BOAC. Asimismo, no podemos desconocer el caso reciente que tuvo como meta final el aeródromo de Entebbe de Kampala (Uganda) y que provocó la conocida reacción militar de las Fuerzas israelíes, que bien pudiéramos calificar como un auténtico *casus belli*, aunque aminorado por una supuesta legítima defensa.

Con todo ello sería posible establecer un intento de clasificación de los aproximadamente 500 casos registrados en atención a los móviles o motivos de los actos, como ya en otro trabajo lo hemos realizado, comprobándose la circunstancia de que la comisión de esta clase de delitos marcha paralela a la situación político-internacional de cada momento: bloqueo de Cuba, conflicto árabe-israelí, enemistad palestina, terrorismo extremista, reivindicaciones de minorías étnicas, etc. Aparte, naturalmente, de los conocidos casos de motivaciones puramente personales, como el del ex marine de los Estados Unidos Rafaele Minichiello, trasladándose «a punta de pistola» desde Los Angeles a Roma (12.000 kilómetros) por un simple y notorio deseo de propaganda.

Pero dejando aparte estas disquisiciones un tanto pintorescas, aunque dramáticas y atentatorias a la libertad y seguridad de la navegación aérea, recuperemos nuestra línea jurídica al examinar cómo el Derecho reacciona contra el apoderamiento ilícito de las aeronaves.

En tres frentes se combate hoy este tipo de delito: en el campo de los Convenios multilaterales, en el de los Acuerdos bilaterales y en el de las Legislaciones nacionales.

En el primer aspecto hemos de señalar el Convenio de Tokio de 1963 «sobre infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de las aeronaves» (con 78 ratificaciones); el de La Haya de 1970 «sobre apoderamiento ilícito de aeronaves» (ratificado por 75 Estados), y el de Montreal de 1971 «para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la Aviación Civil», complementario en la tipicidad delictiva de los dos anteriores (ratificado por 64 países).

Podemos afirmar sin lugar a dudas, que el de La Haya constituye el instrumento más adecuado para el problema que examinamos y más completo que el anterior de Tokio, por cuanto establece un sis-

tema de jurisdicciones concurrentes y no excluyentes, que elimina legalmente el caso de que el delito quedara impune por falta de jurisdicción. Otra de las novedades que presenta y que, probablemente, ha sido recibida con prevención por los internacionalistas, aunque existen precedentes, es el de establecer la ficción jurídica de que el delito objeto de este Convenio se considera retroactivamente incluido entre los que dan lugar a extradición en todo tratado sobre la materia, aunque no esté expresamente comprendido.

La realidad es que entre los tres Convenios mencionados quedan perfectamente cubiertas todas las posibilidades de aprehender, juzgar y, en su caso, condenar con penas severas (como dice el texto), a los autores de los apoderamientos de aeronaves y demás atentados contra la navegación aérea. Otra cosa es el cumplimiento por los Estados Parte, de las obligaciones libremente aceptadas, o las negativas a la ratificación o adhesión a los mismos.

Respecto a los Acuerdos bilaterales, constituyen un medio jurídico que ha dado importantes resultados prácticos en la eliminación o disminución de esta «pseudopiratería» entre países más directamente afectados. Citemos a este respecto los Acuerdos celebrados entre Cuba, de una parte, y Canadá, Venezuela, México y Estados Unidos, por otra, Acuerdo con este último país cuya cancelación se ha solicitado por Cuba a partir del próximo 15 de abril. En ellos se contiene una cláusula de extradición para los que cometan estos actos.

En el campo de las Legislaciones nacionales, por último, mucho se ha avanzado, desde el momento que en un gran número de países se han promulgado disposiciones penales sobre el apoderamiento de aeronaves, bien introduciendo nuevos conceptos en los Códigos penales, como en Francia, bien creando figuras delictivas en los Códigos aeronáuticos, como en la Argentina, o bien dando lugar a leyes o textos especiales, como la Ley Penal y Procesal de la Navegación Aérea en España.

Después de los últimos Convenios citados, nada más ha sido conseguido en el aspecto internacional, ya que las Reuniones convocadas en Roma en 1973, a las que asistieron más de 100 países, no llegaron a acuerdo alguno que no fuera las consabidas condenas de esta clase de delitos y los llamamientos a los países para que ratifiquen y, sobre todo, cumplan los Convenios vigentes.

Precisamente por esta falta de cumplimiento es por lo que estimamos que estos actos violentos y delictivos continúan aún produciéndose, aunque justo es reconocer que han disminuido en su realización,

si bien se compensa negativamente por la mayor violencia de los que se cometen y por la aparición de otras formas de terrorismo que ofrecen a sus autores unas mayores consecuencias e impunidades.

Creo que a estas alturas habrán comprendido los que me leen que el factor paralizante para la adecuada prevención y represión de los delitos contra la navegación aérea y sus instalaciones es la cuestión política.

Por ello, poco nos equivocáramos si afirmásemos que el 95 por 100 de los casos de piratería (valga este término), simples o complejos, bien como preparación, como medio en sí mismo, o como consecuencia de actividades violentas, posee una motivación política que es causa suficiente para que una gran parte de los Estados rechacen la aplicación de los Convenios que ellos mismos han aceptado. La politicidad o politización (no sé cual de estas expresiones será menos incorrecta) entra de lleno dentro de los ámbitos nacionales, e incluso casi ahoga las relaciones internacionales.

En el caso que nos ocupa, quizá hubiera sido una buena solución llevar a cabo lo que pudiéramos denominar «la internacionalización del delito» y que cuenta con importantes precedentes en otras materias (la propia piratería marítima, la esclavitud, la trata de blancas, el tráfico de estupefacientes, etc.) que han sido reguladas con ese carácter en los correspondientes Convenios internacionales. Sin embargo, nada ha podido conseguirse a este respecto, aparte de que si no hubiera voluntad de cumplirlo para nada serviría.

No quisiera terminar esta exposición, ya excesivamente larga y compleja, sin mencionar al menos una de las cuestiones de más interés que el apoderamiento ilícito de aeronaves viene planteando y que es motivo de preocupaciones y de soluciones a menudo contradictorias. Me refiero al conflicto de intereses que ante una situación delictiva de ese género se plantea entre los principios de autoridad y de seguridad.

Mediante la aceptación y aplicación del primero, la autoridad, puede salvarse el prestigio del Estado, el imperio de la Ley y del Derecho, la aplicación de las medidas coercitivas y el castigo de los delincuentes, pero sus consecuencias imprevisibles pueden ser dramáticas para la vida e integridad de aquellas personas que ajenas a los hechos se ven involucradas como víctimas de tales actos delictivos y que la práctica nos ha mostrado además la realidad de las posibles consecuencias funestas.

Por el contrario, si se escoge el principio de seguridad para salvar vidas inocentes, al acceder a las pretensiones de los secuestradores o

delinquentes, es la propia autoridad la que se convierte en colaboradora de los actos delictivos sentando un precedente para reivindicaciones futuras más ilegales y más exigentes, que acaben por poner en peligro la pacífica convivencia y el ejercicio de los inexcusables derechos y funciones de un Estado.

¿Cómo aunar ambas posiciones? Este es el gran problema que yo lamento tener que dejar simplemente planteado y en cuya solución entra en mucho la idiosincrasia de un país, la fortaleza de un régimen o el condicionamiento político de un sistema de gobierno. En la mente de todos supongo que estarán en estos momentos los recuerdos de sucesos no lejanos acaecidos en diferentes países y que han recibido un trato diferente.

Como posible aplicación de soluciones de tipo práctico, junto al contenido de los preceptos de tipo penal que obligan a los Estados a castigar estos delitos, se contienen en los manuales de operaciones de las Compañías aéreas, debidamente refrendadas por las autoridades aeronáuticas, así como en las instrucciones reservadas dadas para uso de los comandantes de aeronave y de las autoridades de los aeropuertos, líneas de conducta a seguir, para tratar de evitar en lo posible tanto las consecuencias de los actos delictivos como el planteamiento del mencionado conflicto de intereses si ello fuera posible.

Como conclusión de todo lo expuesto, podemos afirmar que los juristas hemos cumplido con nuestra misión, poniendo en manos de los Estados los suficientes instrumentos para el desarrollo regular y eficaz del transporte aéreo y para la seguridad de la navegación aérea. A los hombres de empresa y a los políticos corresponde la responsabilidad de las decisiones en cada caso. Que Dios les ilumine para que entre todos consigamos hacer de la aviación comercial un auténtico medio de comunicación social y un importante elemento para establecer, conservar e incrementar nuestra civilización y la necesaria paz y convivencia entre todos los pueblos.

LUIS TAPIA SALINAS