

# ***INTRODUÇÃO AO DIREITO AÉREO INTERNACIONAL (i.ª PARTE)***

*José Tomás Baganha* \*\*

## **INTRODUÇÃO**

### **NATUREZA DO DIREITO AÉREO INTERNACIONAL**

### **FONTES DO DIREITO AÉREO INTERNACIONAL**

- **Direito consuetudinário internacional**
- **Direito internacional convencional**
- **Convenções de Direito Aéreo Internacional**
- **Tribunais Internacionais**

#### **Textos Jurídico-Políticos**

**A) — Convenção Internacional de Navegação Aérea. Paris. 1919:**

**B) - Convenção Ibero-Americana de Navegação Aérea. Madrid. 1926:**

**C) — Convenção sobre a Aviação Civil Comercial. Havana. 1928:**

**D) — Convenção da Aviação Civil Internacional. Chicago. 1944 (aspectos histórico-políticos da Conferência de Chicago).**

---

\* Este texto apresenta-se dividido em duas partes. A II Parte será publicada na próxima Revista (35).

\*\* Jurista. Exerce as funções de Vice-Presidente da Autoridade de Aviação Civil de Macau (AACM). O artigo representa a perspectiva pessoal do autor e o seu conteúdo não deverá ser relacionado com as funções que exerce na AACM.

# INTRODUÇÃO

Em 1783 os irmãos Montgolfier fizeram levantar do solo, pela primeira vez, um balão de ar quente.

No ano seguinte, foi publicado o que pode considerar-se a primeira lei de direito aéreo público: um decreto da polícia de Paris que proibia a realização de voos de balões sem uma autorização prévia especial<sup>1</sup>.

A primeira regulamentação visando a segurança da navegação aérea data de 1819 ao exigir-se em França que os balões estivessem equipados com pára-quadras. Remonta a 1822 o primeiro caso conhecido de danos provocados pela aviação decidido nos Estados Unidos, à luz dos princípios da "common law". Voar pela primeira vez numa aeronave mais pesada que o ar foi a proeza de Le Bris, em 1856, num planador construído segundo o modelo das asas de um albatroz.

A primeira conferência internacional de direito aéreo reuniu-se, em Paris, em 1889 e, dois anos depois, publicaram-se em Itália e em França os primeiros tratados de direito aéreo<sup>2</sup>.

Em 7 de Agosto de 1995, o Boletim Oficial de Macau (B.O.M.) publicava o diploma enquadrador das actividades de aviação civil no Território<sup>3</sup> e em 9 de Novembro do mesmo ano o Aeroporto Internacional de Macau (AIM) abria ao tráfego aéreo internacional culminando, em pleno período de transição, um arrojado projecto da Administração portuguesa. Ainda antes de terminar o ano, o Boletim Oficial consumava a integração no ordenamento jurídico local de dois importantíssimos instrumentos de direito internacional que vieram consagrar, no plano jurídico, a plena inserção de Macau na comunidade internacional do transporte aéreo: a Convenção de Varsóvia<sup>4</sup> e a Convenção de Chicago<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> É compreensível a exigência da lei, pois naquele tempo os balões foram utilizados para transporte de correio e outras mensagens, assim como para fins militares de reconhecimento e bombardeamento.

<sup>2</sup> As referências históricas foram recolhidas em *Air Law - Shawcross & Beaumont*, vol. I - Chapter I, Butterworths, 4th Edition.

<sup>3</sup> Decreto-Lei n.º 36/95/M, de 7 de Agosto, B.O.M. 1.ª série, n.º 32. Pelo seu conteúdo técnico, não merecem referência, alguns diplomas da República tendo por objecto matérias relacionadas com a aviação e publicados em Macau de forma esporádica antes de o AIM ser considerado um projecto consequente. De igual modo se omite a referência aos diplomas publicados, em 1994, relacionados com a preparação de planos de segurança e facilitação do transporte aéreo, bem como às servidões aeronáuticas.

<sup>4</sup> «Convenção para a unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo internacional, assinada em Varsóvia em 12 de Outubro de 1929» e Protocolo da Haia de 1955, cuja aplicação foi tornada extensiva a Macau por força do Despacho Normativo n.º 72/95 da Presidência do Conselho de Ministros da República de 25.11.95, publicado no B.O.M. n.º 50 de 11 de Dezembro de 1995.

<sup>5</sup> «Convenção sobre a aviação civil internacional», assinada em Chicago em

Quando o presente artigo for dado à estampa, provavelmente, mais de 1 milhão de passageiros, transportados por mais de 20 companhias aéreas, entre as quais a companhia aérea local Air Macau, utilizaram o AIM.

As perspectivas apontam para a possibilidade de um desenvolvimento sustentado das potencialidades do AIM não só quanto ao transporte de passageiros, mas também (ou sobretudo) da carga aérea.

Vale, pois, por dizer que estão presentes todos os elementos estruturantes de uma nova e significativa actividade económica e social do Território cujos variados interesses, de natureza pública ou privada, pressupõem uma adequada tutela jurídica quer por parte do ordenamento local, quer dos instrumentos internacionais aplicáveis ao transporte aéreo.

Afigura-se-me, por tais motivos, de alguma utilidade a divulgação de informações e conhecimentos inerentes ao direito aéreo internacional<sup>6</sup> com vista a proporcionar aos agentes, intérpretes e futuros doutrinadores locais pistas de informação sistematizada e seleccionada, susceptíveis de serem utilizadas, posteriormente, como referências de outros trabalhos e objectivos.

## **NATUREZA DO DIREITO AÉREO INTERNACIONAL**

Da brevíssima relação de factos respigados da evolução histórica da aviação internacional e local, ressaltam, como dominantes, as características seguintes: (1) enquanto aplicação da ciência aeronáutica, a aviação constitui a actividade humana que maiores resultados práti-

---

1944 e cuja aplicação foi tornada extensiva a Macau por determinação do Despacho Normativo n.º 73/95 da Presidência do Conselho de Ministros da República, de 17.11.95, publicado no B.O.M. n.º 52 de 29 de Dezembro de 1995.

Em rigor, o texto da Convenção de Chicago, como é conhecido, fora já tornado extensivo a Macau, em 1947, assim como os seus Anexos 1 (em 1967), 2 e 4 (em 1974) e 9 (em 1966). Considerando, contudo, que o texto da Convenção sofreu, entretanto, algumas emendas resultantes de ratificações operadas pelo número necessário e suficiente de Estados, exigível para a entrada em vigor de algumas disposições modificadas ou novas [arts. 45 a), 48 a), 49 e), 56, 61, 93 bis], afigurou-se conveniente confirmar a sua aplicação a Macau, assim como dos Anexos, também profundamente desactualizados, através da publicação em B.O.M.

<sup>6</sup> Em Macau, com exclusão de ligações aéreas esporádicas entre o AIM e o Heliporto do Terminal do Porto Exterior, todo o tráfego aéreo é internacional não só em consequência da sua pequenez territorial, mas também do seu especial estatuto político destituído de espaço aéreo próprio. Naturalmente, a legislação local aplicável à aviação civil reflecte no plano teleológico dos interesses tutelados esta característica internacional do transporte aéreo.

Para o futuro, após 1999, as disposições conjugadas (arts. 8.º, 18.º e 117.º) da Lei Básica da futura Região Administrativa Especial de Macau da RPC asseguram a continuidade do ordenamento jurídico de aviação civil, enquanto parte de um todo normativo mais vasto, e deste modo, a natureza internacional do transporte aéreo de e para Macau.

cos registou em período tão curto; depois, (2) a utilização de aeronaves destruiu os obstáculos constituídos por fronteiras, acidentes geográficos ou oceanos, obrigando os Estados a substituir, de forma progressiva e na sequência da evolução tecnológica da aviação, os ordenamentos jurídicos nacionais de regulação da navegação aérea por um sistema internacional (ainda que imperfeito e inacabado) orientado para a fluidez do tráfego e do comércio.

Na verdade, quase todas questões de direito aéreo têm implicações internacionais: soberania, jurisdição, território, relações entre Estados e também com outras pessoas jurídicas dotadas de personalidade internacional, nacionalidade, harmonização do direito privado, conflitos de leis etc.

Justifica-se, pois, uma sucinta referência à natureza e objecto de direito internacional, de modo a que as questões específicas de direito aéreo originadas nos princípios do direito internacional, possam ser correctamente equacionadas.

O corpo de normas jurídicas que regula as relações entre Estados e outras pessoas colectivas dotadas de personalidade internacional é, em geral, qualificado de direito internacional público que o distingue do direito internacional privado cujo objecto se traduz na construção normativa de critérios adequados à solução de conflitos de leis e conflitos de jurisdições (exemplos do 1.º grupo: questões de responsabilidade emergentes de ferimentos físicos, danos causados a bens apropriados, direitos e garantias sobre aeronaves; exemplos do 2.º grupo: elementos não-nacionais no transporte internacional aéreo conduzindo a conflitos de leis e de jurisdições).

Tanto o direito público como o direito internacional privado não podem confundir-se com as normas de direito privado que se tornaram comuns a muitos Estados em resultado das convenções internacionais concluídas para estabelecer sistemas uniformes de normas, como é o caso da Convenção de Varsóvia, as quais integram os respectivos ordenamentos jurídicos.

Por sua vez, o direito aéreo internacional apresenta-se como uma combinação de direito público e de direito internacional privado cujo objecto consiste em (a) proporcionar um sistema internacional de normas visando a regulação das actividades de aviação civil e (b) na eliminação dos conflitos ou incongruências na aplicação das leis internas. Dois exemplos ajudam a compreender como operam e se interligam os diferentes elementos em direito aéreo internacional:

1.º Exemplo: Um passageiro alemão que viajava num avião registado no Reino Unido morre numa acidente ocorrido na Bélgica. O bilhete que lhe proporcionou a viagem foi comprado na Polónia para uma viagem aí iniciada com destino aos EUA com passagem pela Alemanha. A viúva intenta uma acção junto dos tribunais ingleses contra o operador do avião, reclamando uma compensação pela sua morte. A acção poderia, sem dúvida, ser julgada à luz da lei inglesa, inclusive do

direito internacional privado inglês, mas os tribunais ingleses deparar-se-iam com um inextricável conflito entre as leis da Alemanha, Polónia, Bélgica, EUA e R.U. No entanto, devido à existência de uma convenção multilateral regulada pelos princípios de direito internacional público (Convenção de Varsóvia), o direito interno de cada uma das jurisdições envolvidas está unificado de modo que os conflitos de leis estão, em larga medida, resolvidos e a viúva pode esperar tratamento semelhante independentemente do tribunal nacional em que intentar a acção.

2.º Exemplo: Um avião registado no R.U. voa sobre a Bélgica e a Holanda e aterra nestes países na sua rota com destino à Suécia. O piloto poderia violar, por diversas formas, as leis de cada um destes Estados. Poderia, por exemplo, ofender as respectivas normas respeitantes à navegação aérea ou às alfândegas. De igual modo, poderia cometer actos ilícitos ao sobrevoar certas áreas específicas. Por outro lado, os Estados sobrevoados poderiam não fornecer apoio à navegação aérea, pelo que a segurança do voo poderia estar em perigo. Na prática, porém, ameaças como estas à aviação civil internacional são solucionadas através de convenções multilaterais e acordos bilaterais entre os vários Estados. Note-se, contudo, que o objecto do direito internacional público neste exemplo é mais amplo que no anterior, porquanto não só as regras de direito privado aplicáveis estão unificadas por uma convenção internacional, mas também porque existe uma organização internacional que promulga normas e práticas recomendadas relativas à segurança aérea, etc. (Organização da Aviação Civil Internacional).

O direito aéreo internacional não eliminou todos os conflitos de leis porque nem todos os Estados são membros das convenções multi-laterais e também porque nem todos os problemas são objecto de convenções deste tipo. Finalmente, a cooperação dada pelos diversos Estados, não raramente, é pouco exemplar. Não obstante estas reservas de peso, a cooperação internacional é a atitude que melhor serve os interesses dos Estados e a extensão da sua dimensão actual no domínio da aviação civil é impressionante e, em todo o caso, garantia de transporte aéreo em segurança<sup>7</sup>.

## **FONTES DO DIREITO AÉREO INTERNACIONAL**

As fontes do direito aéreo internacional são o direito consuetudínario internacional, o direito convencional internacional, as convenções de direito aéreo internacional e as decisões dos tribunais que podem constituir meios subsidiários de determinação do direito aplicável.

### **DIREITO CONSUETUDINÁRIO INTERNACIONAL**

Tendo constituído a mais importante fonte do direito aéreo inter-

---

<sup>7</sup> Seguimos de perto Air Law - Shawcross & Beaumont. (Vide nota 2).

nacional até à Convenção de Paris de 1919, a sua relevância principiou a atenuar-se a partir daquela data e, de modo decisivo a partir de 1944, perante as convenções e tratados de natureza multilateral ou bilateral consubstanciados por excelência na Convenção de Chicago de 1944<sup>8</sup> e nos tratados bilaterais a que esta veio dar origem (embora neste último caso constituam apenas fontes do direito aplicável às Partes).

Contudo, afigura-se-nos justificado referi-la, em primeiro lugar, menos por estritas razões históricas do que pela íntima conexão do princípio da soberania, nuclear do direito internacional, com a construção e o desenvolvimento do direito aéreo internacional.

Traduzindo-se a soberania, em direito internacional, no exercício dos poderes do Estado, com exclusão dos demais Estados em relação a um determinado território e ao espaço aéreo sobrejacente, decorre daquele princípio que os voos internacionais carecem de autorização prévia do Estado sobrevoado. A soberania nacional teve como consequência o desenvolvimento generalizado do bilateralismo nas relações estaduais como a principal fonte de permuta dos direitos de tráfego aéreo internacional e da própria estruturação do direito aéreo internacional nas décadas que se seguiram ao segundo conflito mundial até aos anos oitenta<sup>9</sup>.

Por outro lado, o conceito de soberania, em direito internacional,

---

<sup>8</sup> Vide nota 5 supra.

<sup>9</sup> Com a constituição da CEE e, nomeadamente, com o estabelecimento da política comum de transportes que permitiu a liberalização do transporte aéreo na Europa, a partir de 1987, entra definitivamente em crise o conceito de soberania enquanto fundamento do direito aéreo internacional. Trata-se de uma resposta de natureza multilateral, flexibilizando a actividade de transporte aéreo em todo o território comunitário delimitado pelas fronteiras externas dos Estados-membros.

A Comunidade, através da Comissão Europeia, iniciou um longo processo interno visando a confirmação da competência exclusiva da Comunidade para a celebração de acordos de transporte aéreo em nome dos Estados-membros integrados na CEE, hoje U.E. As contradições de interesses nacionais e das respectivas companhias aéreas, bem aproveitadas pelos E.U.A., têm tornado os progressos neste domínio penosamente difíceis.

Do outro lado do Atlântico, veio também a resposta multilateral. Em 1995, os E.U.A. e o Canadá anunciaram também a completa liberalização do transporte aéreo relativamente aos transportadores aéreos de ambos os países.

Por sua vez, em Setembro de 1996, os Governos da Austrália e da Nova Zelândia anunciaram a criação, com efeitos a partir de 1 de Novembro de 1996, de um mercado único para as companhias aéreas neles registadas.

Amplia-se, assim, a tendência para desvincular o transporte aéreo internacional quer do conceito de soberania, quer das companhias aéreas nacionais (por isso, ditas de bandeira) e considerá-lo uma actividade económica de prestação de serviços internacionais (e, mesmo, globais) à semelhança de todas aquelas que integram o GATT. A polémica está lançada entre os países mais desenvolvidos com os E.U.A. a liderarem esta tendência e os menos desenvolvidos cujas políticas aéreas nacionais assentam, em larga medida no conceito de soberania nacional. Este debate decidir-se-á provavelmente nos próximos 10 anos a favor da corrente liberalizadora.

está na origem de outros, tais como, jurisdição, nacionalidade ou responsabilidade que, por sua vez, foram adoptados e reformulados pelo direito internacional aéreo em matérias relacionadas com a nacionalidade das aeronaves determinada pelo Estado de registo, a propriedade substancial e o efectivo controlo de companhias aéreas por nacionais, a nacionalidade do comandante da aeronave, etc.

O direito internacional consuetudinário supõe a prática generalizada de certos actos pelos Estados e a aceitação, pelos mesmos, de que tal prática tem valor jurídico, isto é, que o não-cumprimento daquelas práticas generalizadas expõe o Estado "recalcitrante" à possibilidade de sanções da comunidade internacional adequadas à gravidade do caso.

Referida a basilar conotação histórica e sistemática entre o direito consuetudinário internacional e o direito aéreo internacional, resta precisar que tais princípios são de aplicação sempre que não sejam contrariados, modificados ou substituídos por instrumentos de direito internacional convencional, fonte de que nos ocuparemos a seguir.

## **DIREITO INTERNACIONAL CONVENCIONAL**

A mais importante das fontes do direito aéreo internacional é constituída pelas convenções e tratados<sup>10</sup> que se traduzem em acordos pelos quais dois ou mais Estados ou organizações internacionais constituem ou pretendem constituir relações entre si subordinadas à lei internacional aplicável.

É, assim, compreensível que os princípios reguladores dos tratados internacionais se apliquem, sem restrições assinaláveis, às convenções e acordos bilaterais de direito aéreo internacional respeitantes à forma e à capacidade, à assinatura, ratificação e acessão, às reservas, à aplicação, observância e interpretação dos tratados<sup>11</sup>.

Não nos alongaremos em matérias que em muito exorbitam quer o propósito inicial deste texto quer as limitadas qualificações do autor. Mas vale a pena chamar a atenção, ainda que de forma fugaz, para um último aspecto: o de que dos tratados não podem resultar direitos ou obrigações para Estados não contratantes sem o seu consentimento. No entanto, Estados terceiros podem aceitar, por escrito, obrigações de um tratado em que não são parte, desde que as partes considerem tal manifestação de vontade adequada à aceitação de obrigações.

Este ponto constitui um dos aspectos mais singulares e interessan-

---

<sup>10</sup> Frequentemente em textos de direito aéreo internacional, os termos «convenção» «tratado» ou «acordo» são utilizados indiferentemente. Também aqui não se introduzirão diferenças conceptuais.

<sup>11</sup> A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, é uma importante fonte de normas de direito internacional e aéreo.

Em 21 de Março de 1986 foi assinada, em Viena, uma nova Convenção denominada Convenção sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais. A Convenção foi assinada pela ICAO (Organização da Aviação Civil Internacional) em 29 de Junho de 1987.

tes dos Acordos de Transporte Aéreo celebrados por Macau fruto da cooperação internacional bilateral entre Portugal e a RPC<sup>12</sup>.

## CONVENÇÕES DE DIREITO AÉREO INTERNACIONAL

Dada a finalidade deste trabalho procuraremos dar uma visão panorâmica, necessariamente abreviada, das principais convenções de direito aéreo internacional, referidas segundo a sistematização do Prof. Tapias Salinas<sup>13</sup>.

### Textos Jurídico-Políticos

#### A) Convenção Internacional de Navegação Aérea. Paris. 1919.

Logo após o termo da primeira guerra mundial, durante a qual se assistira ao emprego generalizado de meios aéreos para fins militares, tornou-se necessário organizar uma conferência internacional com o objectivo de concluir uma Convenção reguladora da navegação aérea internacional.

A Convenção viria a ser assinada, em 13 de Outubro de 1919, em Paris e entrou em vigor em 11 de Julho de 1922. A Convenção mante-

---

<sup>12</sup> Macau é generalizadamente reconhecido como sujeito de direito aéreo internacional para efeito da celebração de acordos bilaterais de transporte aéreo de tipo clássico.

Recorde-se que o E.O.M. (Estatuto Orgânico de Macau) estabelece que «nas relações internacionais, a representação de Macau compete ao Presidente da República que a pode delegar no Governador quanto a matérias de interesse exclusivo do Território» (art. 3.º n.º 2). Daqui decorre que a instituição competente para a celebração de Acordos de transporte aéreo em representação de Macau com outros países ou regiões é o Presidente da República ou o Governador se a tanto estiver habilitado com os poderes delegados pelo primeiro. Por outro lado, os Acordos de transporte aéreo seguem de perto o clausulado de um Acordo-tipo acordado entre Portugal e a R.P.C., em 25 de Junho de 1993.

Deste condicionalismo legal resulta que Macau, embora não possuindo de forma originária, os poderes próprios de um sujeito de direito internacional exerce aqueles de pleno direito e com total autonomia mediante um mecanismo de delegação dos poderes do Presidente da República no Governador segundo um mandato específico cujos termos foram consubstanciados por Portugal e a R.P.C. no Acordo-tipo. Após a negociação de qualquer acordo de transporte aéreo, é o mesmo submetido ao Grupo de Ligação Conjunto Luso-Chinês (GLC) para apreciação e aprovação tendo em vista a plena produção de efeitos após 1999.

Este complexo fundamento político-jurídico nunca foi minimamente posto em causa, para o que, sem dúvida, concorre o facto de os considerandos iniciais de cada um dos Acordos mencionarem, de forma clara e inequívoca, que a RPC por enquanto um país terceiro em relação aos países com os quais Macau celebra Acordos de transporte aéreo —, aceita as obrigações internacionais decorrentes dos mesmos e, ainda, de esses países considerarem adequada a declaração de assentimento da R.P.C. com o teor do Acordo.

<sup>13</sup> Curso de Derecho Aeronáutico, Cap. II, pág. 33.

ve-se em vigor até 1947 quando, após ter sido assinada a Convenção de Chicago, em 1944, se atingiu o número mínimo de ratificação ou adesões exigido por esta para o início da sua vigência<sup>14</sup>.

A Convenção de Paris apresenta três características distintivas que, de algum modo, prenunciam a Convenção de Chicago, fundamento jurídico actual do transporte aéreo internacional:

1.º A Convenção consagra o princípio da soberania completa e exclusiva dos Estados sobre o seu espaço aéreo;

2.º A Convenção estabelece o princípio da nacionalidade das aeronaves. Qualquer aeronave tem de ter a nacionalidade de um dos Estados contratantes determinada através da inscrição no registo nacional de cada Estado, com exclusão de qualquer outra;

3.º A Convenção instituiu uma organização internacional incumbida de regular, através de normas comuns, a navegação aérea internacional<sup>15</sup>.

Sendo estas as suas principais características, refira-se que as suas normas definiam os direitos dos Estados sobre o espaço aéreo sobre-jacente ao seu território e estabeleceu os chamados direitos de passagem («libertes de l'air»). Continha complexas normas sobre a nacionalidade e matrícula das aeronaves, aeronavegabilidade, suficiência dos equipamentos de bordo, competência das tripulações durante o voo, navegação aérea e aterragens de aviões utilizados no transporte internacional.

A Convenção suscitou numerosas críticas, nomeadamente, pela a circunstância de ser o resultado da cooperação entre Estados vencedores com exclusão dos Estados neutros ou inimigos da véspera. Mas foi também objecto de apreciações negativas a nível redactorial.

Não obstante, a Convenção foi a primeira grande Convenção multilateral no domínio do direito aéreo e constituiu, através do seu texto e da experiência da sua aplicação, uma enorme contribuição na preparação da Convenção de Chicago.

---

<sup>14</sup> O projecto de convenção foi preparado pela Comissão aeronáutica da Conferência de Paz que integra, além de dois representantes por cada um dos «cinco grandes» Estados vencedores (E.U.A., Império Britânico, França, Itália e Japão), um representante por cada um dos sete outros Estados: Bélgica, Brasil, Cuba, Grécia, Portugal, Roménia e a Sérvia-Croácia-Eslovénia. Ver «Traité de Droit Aérien-Aéronautique», 3<sup>ème</sup> ed. pág. 103 e segs. — Nicolas Mattesco Matte, McGill Institute and Centre of Air and Space Law.

<sup>15</sup> Esta instituição é a Comissão Internacional da Navegação Aérea (C.I.N.A.). Os poderes da C.I.N.A. comparáveis aos da ICAO actual, são bastante amplos a nível de decisões técnicas os quais são aplicáveis, inclusivamente, aos Estados-membros minoritários nas votações. Vide nota anterior.

B) Convenção Ibero-Americana de Navegação Aérea. Madrid. 1926.

Reveste natureza separatista em relação à Convenção de Paris da qual, no entanto, retomara os princípios. Previa a criação de um organismo, a Comissão Ibero-Americana de Navegação Aérea (C.I.A.N.A.). Nunca entrou em vigor.

C) Convenção sobre a Aviação Civil Comercial. Havana. 1928.

Trata-se de um texto eminentemente comercial, cujo âmbito territorial não difere grandemente do da Convenção de Madrid, modelado segundo os princípios da Convenção de Paris. As Convenções de Havana e de Paris deixaram de vincular os Estados-membros, a partir do momento em que estes aderiram à Convenção de Chicago (art. 80.º da Convenção de Chicago).

D) Convenção da Aviação Civil Internacional. Chicago. 1944.

Constitui a base do sistema de direito internacional regulando a actividade da aviação e constitui, em termos gerais, a carta da aviação civil internacional.

A sua importância justifica que, antes de procedermos à análise do seu texto, nos demoremos um pouco no conturbado ambiente temporal que rodeou a sua feitura, porquanto a descrição das principais linhas de força da conferência de Chicago ajudar-nos-á a compreender muitas das soluções adoptadas e, até, a sua quase «intemporalidade».

No dia 11 de Setembro de 1944, o Governo dos E.U.A. convidou os representantes de 55 países para participarem numa Conferência sobre aviação civil a realizar em Chicago. Tratava-se de uma entre as várias conferências realizadas em tempo de guerra sobre assuntos de natureza internacional congregando os países aliados. Cinquenta e dois países participaram na Conferência, sendo de assinalar, entre os que não aceitaram participar, a União Soviética cuja delegação foi mandada regressar a Moscovo quando já se encontrava a caminho.

A Conferência começou em 1 de Novembro sob a presidência de Adolph Berle, chefe da delegação americana eleito pelos 700 participantes.

No início dos trabalhos — que deveriam prolongar-se por 37 dias de discussões apaixonadas e intensas —, os participantes encontraram nas suas mesas quatro projectos de convenção para apreciarem, propostos pela Austrália e Nova Zelândia em conjunto, Canadá, Reino Unido e E.U.A..

Os trabalhos desenvolveram-se com base em quatro comissões técnicas tendo por objecto as seguintes questões-chave:

Comissão n.º 1: Convenção Multilateral da Aviação e Entidade Internacional de Política Aérea;

Comissão n.º 2: Padrões técnicos e procedimentos;

Comissão n.º 3: Rotas Aéreas Provisórias;

Comissão n.º 4: Conselho Provisório.

A Comissão n.º 1 tornou-se rapidamente o centro das atenções e o foco das discussões durante toda a Conferência. Com efeito, os quatro projectos de convenção eram amplamente divergentes. A proposta conjunta da Austrália e da Nova Zelândia que defendia a internacionalização da propriedade das aeronaves e das operações nas principais rotas internacionais, foi liminarmente rejeitada. A proposta canadiana assentava na criação de uma autoridade internacional detentora de poderes próprios, a determinar pela Conferência e adequados à atribuição de rotas, aprovação e revisão de tarifas aéreas e determinação das frequências dos serviços aéreos internacionais. A proposta do Reino Unido previa que a intervenção da Autoridade internacional se fizesse com base num estatuto dotado de um considerável poder discricionário, de preferência à determinação de poderes rígidos pela própria Conferência. Por sua vez, a proposta dos E.U.A. pugnava por uma Autoridade internacional dotada de poderes circunscritos ao estabelecimento de padrões técnicos. No respeitante às rotas, tarifas e frequências dos serviços aéreos internacionais, a Autoridade internacional apenas estaria habilitada a fazer estudos e exercer funções consultivas. Por consequência as condições dos voos comerciais seriam remetidas para acordos bilaterais com os Estados interessados. Na verdade, os E.U.A. eram firmes defensores de um ambiente de «céu aberto» («open skies»), na medida em que, não temendo qualquer concorrência, estavam em condições de impor, bilateralmente, as condições que entendessem aos restantes países, incluindo o Reino Unido, cujas economia e indústria do transporte aéreo se apresentavam muito debilitadas pelo esforço de guerra.

Tornou-se, pois, notório desde o início das discussões que, na área das rotas, tarifas e frequências dos serviços aéreos, nenhuma das restantes convenções seria aceitável. Ao contrário das outras Comissões — que progrediram nos trabalhos e chegaram a conclusões mais ou menos facilmente —, as reuniões da Comissão n.º 1 foram suspensas pouco tempo depois.

Com efeito, no domínio económico, as dificuldades eram quase inultrapassáveis: além de não haver precedentes de Convenções internacionais cobrindo estas matérias diferentemente do que sucedia nas questões de natureza técnica, defrontaram-se aqui no essencial os interesses político-económicos dos E.U.A. e do Reino Unido. Em síntese, o Reino Unido procurou proteger as ligações com os territórios da

«Commonwealth», resistindo tenazmente à liberalização proposta pelos E.U.A. que, nessa altura, dominavam a exploração das linhas aéreas internacionais (cerca de 80 por cento).

Não obstante os obstáculos referidos, a Conferência terminou em 7 de Dezembro de 1944 tendo, em larga medida, respondido aos seus objectivos iniciais: facilitar a inauguração das operações de transporte aéreo internacional logo que a situação militar o permitisse; e promover o desenvolvimento ordenado e saudável da aviação civil internacional no período do após-guerra.

Nas cinco semanas de trabalhos a Conferência produziu seis importantes documentos de que se destaca a Convenção de Aviação Civil Internacional. Concluída e aberta à assinatura de outros Estados, entrou em vigor ao fim de pouco mais de dois anos (quando se esperava no mínimo três) com a ratificação do 26.º Estado. Hoje, 184 Estados<sup>16</sup> aderiram à Convenção transformando-a num dos instrumentos de direito internacional com mais vasto âmbito de aplicação territorial<sup>17</sup>.

Num próximo artigo procederemos à análise crítica dos aspectos jurídico-políticos mais relevantes.

---

<sup>16</sup> «Status of Certain International Air Law Instruments, in ICAO Journal, vol. n.º 6 July/August 96».

<sup>17</sup> Elementos históricos recolhidos de «International Civil Aviation Organisation - 50 years Global Celebrations, 1944-1994. Edited by Mark Blacklock, London».