

La desintegración de la autoridad aeronáutica

Aportes para la reorganización de un modelo ineficiente

Gustavo M. Marón

Abogado, Jefe de Trabajos Prácticos

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo

dr.gustavo.maron@gmail.com

Texto de 9.939 palabras

(sin contar título, resumen, *abstract*, referencias,

tablas, agradecimientos y leyendas de las figuras)

Resumen

Todo proyecto de reforma al Código Aeronáutico está destinado al fracaso si prescinde de considerar cuál será la autoridad de aplicación de las normas. En Argentina el tema reviste particular importancia pues existen *once* agencias federales encargadas de aplicar el Derecho Aeronáutico *lato sensu* considerado: la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), el Órgano Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), la Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA), la Dirección Nacional de Control de Tránsito Aéreo (DNCTA), la Junta de Investigaciones de Accidentes de Aviación Civil (JIAAC), la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), el Servicio Meteorológico Nacional (SMN), el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el Comando Aeroespacial del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (CoAer) y la Fuerza Aérea Argentina (FAA).

. Esta investigación comenzó de la manera más inverosímil, indagando sobre la necesidad de reforma a la Ley 17.285 entre las organizaciones aeronáuticas de base. Todas ellas coincidieron en la necesidad de mejorar la gestión de las autoridades de aplicación antes que la normativa aeronáutica misma. Los usuarios, explotadores y protagonistas del ámbito aeronáutico civil *padecen* a las distintas agencias encargadas de regularlos, fiscalizarlos o prestarles servicios, las que paradójicamente se ha convertido en un estorbo, un condicionante o un impedimento al desarrollo aeronáutico del país.

Este trabajo, que no tiene precedente en Argentina, pretende llamar la atención de la autoridad política para revertir el proceso de des-integración de nuestra Autoridad Aeronáutica.

Palabras clave: *Autoridad Aeronáutica, Control de Tránsito Aéreo, Defensa Aeroespacial, Seguridad Operacional.*

Abstract

Any project of reforming the Aeronautical Code will fail if do not consider who will be the authority for applying the rules. In Argentina, the issue has particular importance because there are *eleven* federal agencies in charge of applying the Aeronautical Law *lato sensu* considered: the National Civil Aviation Administration (ANAC), the Regulatory Board of the National System of Airports (ORSNA), the Argentine Air Navigation Company (EANA), the National Direction of Air Traffic Control (DNCTA), the Civil Aviation Accident Investigation Board (JIAAC), the Airport Security Police (PSA), the National Meteorological Service (SMN), the National Entity of Communications (ENACOM), the National Geographic Institute (IGN), the Aerospace Command of the Joint Staff of the Armed Forces (CoAer) and the Argentine Air Force (FAA).

This investigation begun in the most improbable way, asking to civil aeronautical organizations about the need of reforming the Law 17.285. All of them agreed on the need to improve the management of the enforcement authorities before the aeronautical regulation itself. The users, operators and protagonists of the civil aeronautical field *suffer* from the different agencies in charge of regulating them, inspecting them or providing them services, which paradoxically has become a hindrance, a constraint or an impediment to the aeronautical development of the country.

This work, which has no precedent in Argentina, aims to call the attention of the political authority to reverse the process of de-integration of our Aeronautical Authority.

Key words: *Aeronautical Authority, Air Traffic Control, Aerospace Command, Operational Safety.*

Introducción

Al momento de convocarme a participar de éste *Seminario sobre la Reforma/Sustitución del Código Aeronáutico*, la Dra Griselda Capaldo me asignó los segmentos de Aviación General y Trabajo Aéreo, dos áreas temáticas de suma importancia para el desarrollo aeronáutico del país. Puesto que no me considero ningún iluminado, para afrontar la responsabilidad decidí convocar a distintos actores y organizaciones aeronáuticas de base, pues consideré que era una buena oportunidad para escuchar la voz de los protagonistas, es decir, los administrados que deben interactuar con las diversas agencias y autoridades que imponen o aplican el Derecho Aeronáutico *lato sensu* considerado.

Siento así. contacté a los representantes de todas las organizaciones no-gubernamentales con injerencia directa en los dominios asignados, a saber: la Confederación Argentina de Entidades Aerodeportivas (CADEA), la Federación Argentina de Aeroclubes (FADA), la Federación Argentina de Vuelo a Vela (FAVAV), la Federación Argentina de Paracaidismo (FAP), la Asociación Aerostática Argentina (AAA), la Asociación de Pilotos de Helicópteros de Argentina (APHA), la Federación Argentina de Aeromodelismo (FAA), la Sociedad Argentina de Aviación (SAA), la Experimental Aircraft Association Filial Argentina (EAA), la Cámara Argentina de Escuelas de Vuelo (CAEVu), la Federación Argentina de Vuelo Libre (FAVL), el Consejo Profesional de la Ingeniería Aeronáutica y Espacial (CPIAyE) y la Federación Argentina de Cámaras Agroaéreas (FEARCA).

Recibí muchos aportes, la inmensa mayoría vinculados a incordios reglamentarios o de implementación normativa, nada que permitiera justificar un proyecto de reforma al Código Aeronáutico en materia de Trabajo Aéreo o Aviación General. Para mi sorpresa, prácticamente la totalidad de los actores me expresó que *no* era necesario cambiar el Código en sus respectivas áreas de interés. Las pocas reformas sugeridas no ameritaban un abordaje legislativo, pues todas constituían ajustes a las Partes 61, 67, 91 y 137 de las *Regulaciones Argentinas de Aviación Civil* (RAAC). Claramente estábamos en presencia de actualizaciones reglamentarias propias del dinamismo característico del Derecho Aeronáutico, pero no de cambios *duros* o *constitucionales* que llegaran a la letra del Código.

A poco de andar comprendí cabalmente que no tendría posibilidad de hacer ningún aporte productivo a un eventual proyecto de reforma al Código Aeronáutico, por lo menos en lo que hacía a las áreas de Aviación General y Trabajo Aéreo. Esto sólo hubiera bastado para presentar mis respetos a la Dra. Capaldo, excusarme con elegancia y dar por terminada mi participación en éste asunto.

Sin embargo, la inmensa mayoría de los protagonistas coincidieron por completo en algo que *sí* tocaba directamente al Código Aeronáutico (incluso al Derecho Aeronáutico *lato sensu*) y que ameritaba una mirada particular a la hora de pensar en una reforma. Con palabras y planteos diversos, todos pusieron en evidencia los groseros problemas de *implementación* de la normativa aeronáutica vigente. Siendo así, mi foco derivó de la necesidad de *actualizar las normas*, a la necesidad de *reorganizar a su autoridad de aplicación*. Puesto frente a ésta realidad, descubrí un verdadero laberinto de incordios, incongruencias y desconexiones. Entre ellas, que en Argentina no existe *una sola* autoridad aeronáutica.

En efecto, nuestro país tiene *once* organizaciones federales diferentes para aplicar un mismo Derecho Aeronáutico *lato sensu* considerado.¹ Esto en sí mismo sería suficiente para hacer fruncir el ceño a cualquier administrador de presupuestos. Pero el problema no termina allí porque, para tortura de los explotadores y protagonistas del sistema aeronáutico civil, resulta que las once agencias federales se encuentran intrínsecamente descoordinadas entre sí. Para comprenderlo en plenitud, baste indicar que hay cuatro Ministerios metiendo la cuchara en el mismo plato, cada cual con su propia política, su propia lógica funcional y su propia organización administrativa.

Los principales perjudicados por esta ineficiencia estructural son los propios usuarios del sistema aeronáutico, sean explotadores (con o sin espíritu de lucro)² o su personal aeronáutico de

¹ Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E. (EANA), Dirección Nacional de Control de Tránsito Aéreo (DNCTA), Organismo Regulador del Sistema Nacional Aeroportuario (ORSNA), Junta de Investigaciones de Accidentes de Aviación Civil (JIAAC), Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), Servicio Meteorológico Nacional (SMN), Instituto Geográfico Nacional (IGN), Fuerza Aérea Argentina (FAA) y Comando Aeroespacial del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (CAe).

soporte ³. Es decir, las organizaciones privadas y ciudadanos particulares que sostienen a todas las agencias federales con el pago de sus diferentes impuestos, tasas, aranceles y multas.

Sean una gran empresa de transporte aerocomercial o un pequeño profesional independiente, los administrados *padece*n a las autoridades aeronáuticas. No se padece al *Derecho en sí*, pues todo aeronáutico está culturalmente preparado para aceptar reglas y regulaciones. Lo que se padece es el actual modelo de gestión, multicefálico y claramente sobredimensionado respecto de la realidad que le toca administrar. Un modelo de autoridades y agencias desintegradas, descoordinadas entre sí, carentes de visión de conjunto, carentes de conducción común y, por todo ello, profundamente ineficiente.

Este trabajo no será, pues, un aporte de reforma al Código Aeronáutico. Será un aporte para la reorganización de la autoridad aeronáutica que debe implementar al Código Aeronáutico (y al resto del Derecho Aeronáutico en su conjunto).

Asumo que éste trabajo será muy mal visto por los funcionarios de todas las agencias aeronáuticas alcanzadas. Es perfectamente lógico, pues los únicos que no ven el agua son los peces. Asumo también que, tan pronto esta investigación salga a la luz, lloverán sobre mí toda clase de críticas e improperios. Será la confirmación elíptica de que he dado en el clavo. En mi desagravio anticipado, declaro que produzco mi aporte *sine ira et cum studio*.

El universo administrable

Antes de ocuparnos de lleno en la problemática de la des-integración de la Autoridad Aeronáutica argentina, corresponde detenernos a conocer cuál es el universo administrable, es decir, el ámbito aeronáutico sobre el cual las diferentes agencias federales ejercen sus

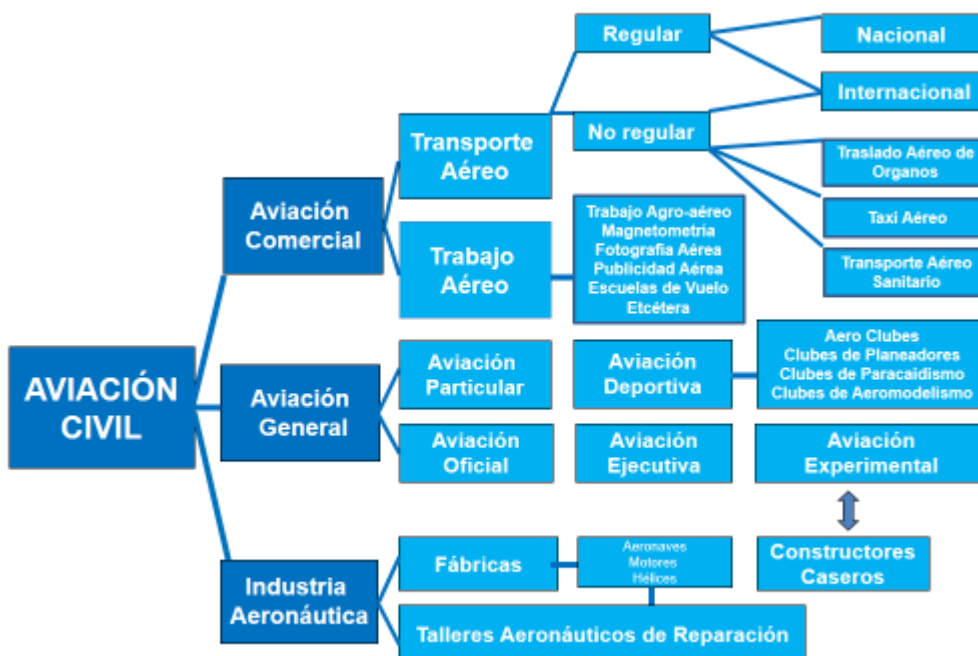
² Empresas aerocomerciales de Transporte Aéreo o Trabajo Aéreo, aeroclubes e instituciones aerodeportivas, propietarios particulares de aeronaves, organizaciones de mantenimiento aeronáutico, organizaciones industriales aeronáuticas, empresas periféricas de prestación de servicios aéreos o aeroportuarios, etcétera.

³ Titulares de Licencias o Certificados de Competencia Aeronáuticos expedidos conforme a las Partes 61, 63, 64, 65 y 67 de las Regulaciones Argentinas de Aviación Civil; y demás profesionales especializados que carecen de Licencias Aeronáuticas para su desempeño laboral (Arquitectos, Abogados, Ingenieros Aeronáuticos, Médicos, Productores de Seguros y Técnicos en Higiene y Seguridad Laboral, por sólo citar a los más afectados).

competencias, imponen sus regulaciones o prestan sus servicios. Este universo representa a la Aviación Civil en su conjunto, aunque pocos tienen claro su dimensión, su peso en la economía o su distribución territorial. Los tres cuadros siguientes nos permitirán poner el tema en contexto.

El primer cuadro muestra la distribución conceptual de la Aviación Civil Argentina conforme a la normativa aeronáutica vigente, particularmente el Código Aeronáutico y las (RAAC). Como puede verse, la Aviación Civil se compone de la Industria Aeronáutica, la Aviación General y la Aviación Comercial (Transporte Aéreo y Trabajo Aéreo). Sin embargo, históricamente el poder político sólo se ha focalizado en el Transporte Aéreo, lo que explica que desde 1965 a ésta fecha no haya existido una política aeronáutica integradora de la otra actividad aerocomercial (el Trabajo Aéreo) y menos aún de la Aviación General o la Industria.

Paradójicamente las empresas de Transporte Aéreo (especialmente Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas) han sido siempre deficitarias, por lo que han requerido el continuo aporte del Estado para subsistir, incluso en épocas de bonanza en la economía general del país. Por el contrario, las empresas de Trabajo Aéreo son todas rentables y representan la cuarta flota de Aviación Agrícola más grande del mundo. Sin embargo el poder político las ignora.

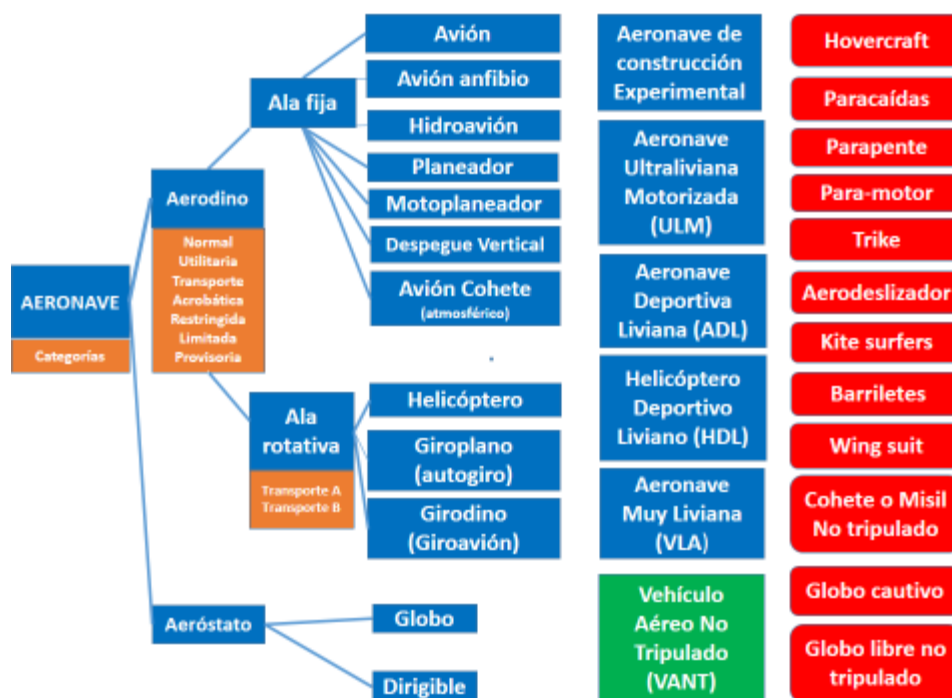


Puesto que no hay Aviación Civil posible sin aeronaves, el segundo cuadro muestra la clasificación técnica de las mismas conforme a nuestra normativa aeronáutica, en especial las Partes 1, 22, 23, 25, 27, 29, 31, 101, HL, HML y VLA de las RAAC. Como se puede ver, cada tipo de aeronave es susceptible de recibir una diferente certificación de aeronavegabilidad conforme a las distintas categorías vigentes (Normal, Utilitaria, Transporte, Acrobática, Restringida, Limitada o Provisoria)

En el segundo cuadro se exponen también otros tipos de aeronaves con regulación de aeronavegabilidad específica, como las *Aeronaves Ultra Livianas Motorizadas*, las *Aeronaves Deportivas Livianas*, los *Helicópteros Livianos*, los *Helicópteros Muy Livianos* y las *Aeronaves Muy Livianas*. En forma segregada se exponen los *Vehículos Aéreos No Tripulados* que, por ahora, no son reconocidos como aeronaves por nuestro Derecho Aeronáutico. Se listan en color rojo artefactos que tienen la capacidad técnica de volar (incluso de ser pilotados) pero que legalmente no son aeronaves por no ser susceptibles de certificación conforme al Anexo 8 del Convenio de Aviación Civil Internacional.

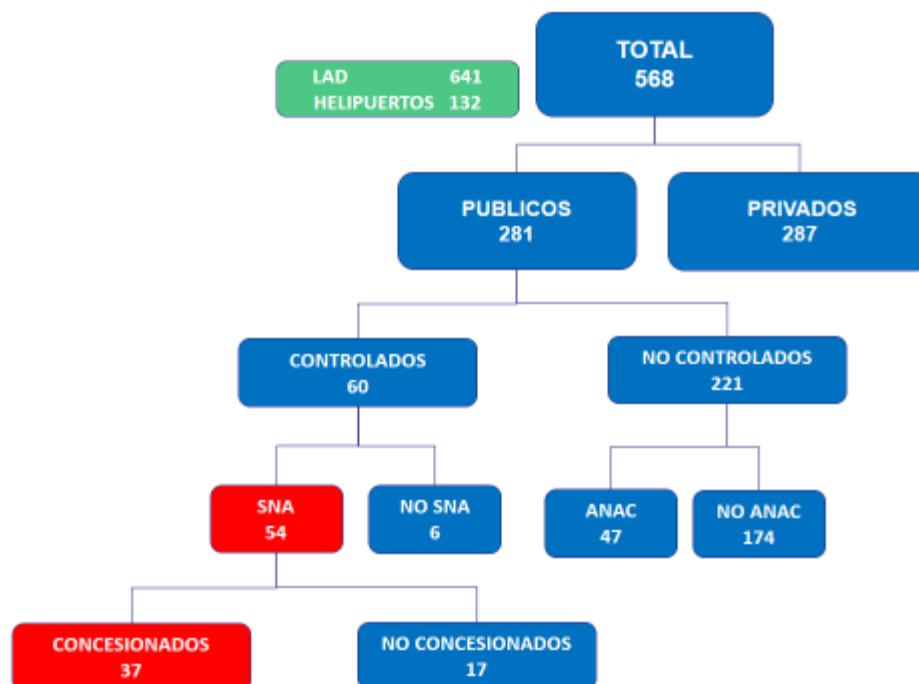
Quizá el dato más importante a destacar en el segundo cuadro no sea tanto la clasificación técnica, sino los números subyacentes. Actualmente el Registro Nacional de Aeronaves de la ANAC tiene matriculadas unas 6.100 aeronaves, de las cuales sólo 140 se encuentran afectadas a la prestación de servicios aerocomerciales de Transporte Aéreo. Las 5.960 aeronaves restantes se reparten entre Trabajo Aéreo (unas 2.000) y Aviación General (el resto).

Todo este parque aeronáutico recibe mantenimiento en 190 Talleres Aeronáuticos de Reparación habilitados, lo que significa que no todas las aeronaves se encuentran operando al mismo tiempo. Es más, el 35 % de la flota de Aviación General permanece continuamente en tierra por falta de reparaciones menores (de entre 10 y 25 dólares de costo) fundamentalmente a causa de las dificultades para encontrar e importar repuestos aeronáuticos. Toda la flota argentina tiene, en promedio, unos 40 años de antigüedad.



El tercer cuadro que sigue muestra la infraestructura aeronáutica que da soporte a los distintos tipos de aeronaves y a las distintas actividades que conforman la Aviación Civil en Argentina. Como puede verse, nuestro país cuenta con 568 aeródromos y 132 helipuertos habilitados por la ANAC, más 641 Lugares Aptos Denunciados registrados para operación eventual de aeronaves civiles. Existen prácticamente tantos aeródromos públicos como privados, pero sólo en 60 aeródromos públicos se prestan Servicios de Tránsito Aéreo y sólo 54 de integran el Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA).

De los 54 aeropuertos integrantes del SNA, sólo 37 se encuentran concesionados a la empresa Aeropuertos Argentina 2000 SA. Sin embargo, en la visión de la mayor parte de nuestra clase política, la infraestructura aeronáutica del país se resume en los aeropuertos privatizados, por lo que no existe ningún plan orgánico para la conservación y ampliación de capacidades de las otras pistas (asfaltado, señalización, iluminación nocturna, instalación de ayudas a la navegación, abastecimiento de combustibles aeronáuticos, etc).



Antecedentes históricos

A los fines de éste trabajo resulta innecesario remontarse a los primeros antecedentes de la autoridad aeronáutica argentina, que datan de 1920. En su lugar arrancaremos de 1945 pues ese año Argentina implementó su primer modelo de Autoridad Aeronáutica integrada (la Secretaría de Aeronáutica de la Nación creada el 4 de enero de 1945), se consolidó un nuevo orden global a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial (conforme Alemania y Japón se rindieron ante los Aliados en mayo-agosto de 1945) y entró en vigencia el *Convenio de Aviación Civil Internacional* firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944, que daría lugar a la *Organización de Aviación Civil Internacional* (OACI). Argentina adhirió al Convenio el 24 de mayo de 1946 mediante Decreto 15.110/46, posteriormente ratificado por Ley 13.891 de 1949.

Nuestra primera Autoridad Aeronáutica moderna, la Secretaría de Aeronáutica, fue creada por Decreto 288/45 del 4 de enero de 1945. Integró en su seno, en pie de igualdad, a dos organizaciones administrativas diferentes: la Dirección General de Aeronáutica Civil (creada el 4 de mayo de 1927) y la recién creada Fuerza Aérea Argentina (independizada del Ejército por el

Decreto citado). El Secretario de Aeronáutica tenía dependencia directa del Presidente de la Nación y regulaba todo lo concerniente a la aeronáutica civil y militar del país. Sólo quedó fuera del esquema la Aviación Naval, por considerarse que constituía un brazo aéreo inescindible de las operaciones de mar a cargo de la Marina de Guerra.

La idea subyacente a la Secretaría de Aeronáutica fue que el poder aéreo de la Nación era indivisible, pues hacía a la soberanía del Estado sobre su espacio aéreo, fuera que ésta se manifestara en acciones de Defensa propias de la Aviación Militar o en acciones afines al desarrollo económico-social a través de la Aviación Civil. Por ende, la Secretaría de Aeronáutica pasó a entender en todo lo que tuviera que ver con la aviación, desde las grandes aeronaves hasta el aeromodelismo (a punto que hasta los aviones que hacían los niños en las escuelas se correspondían con planos oficiales emitidos por la Secretaría).

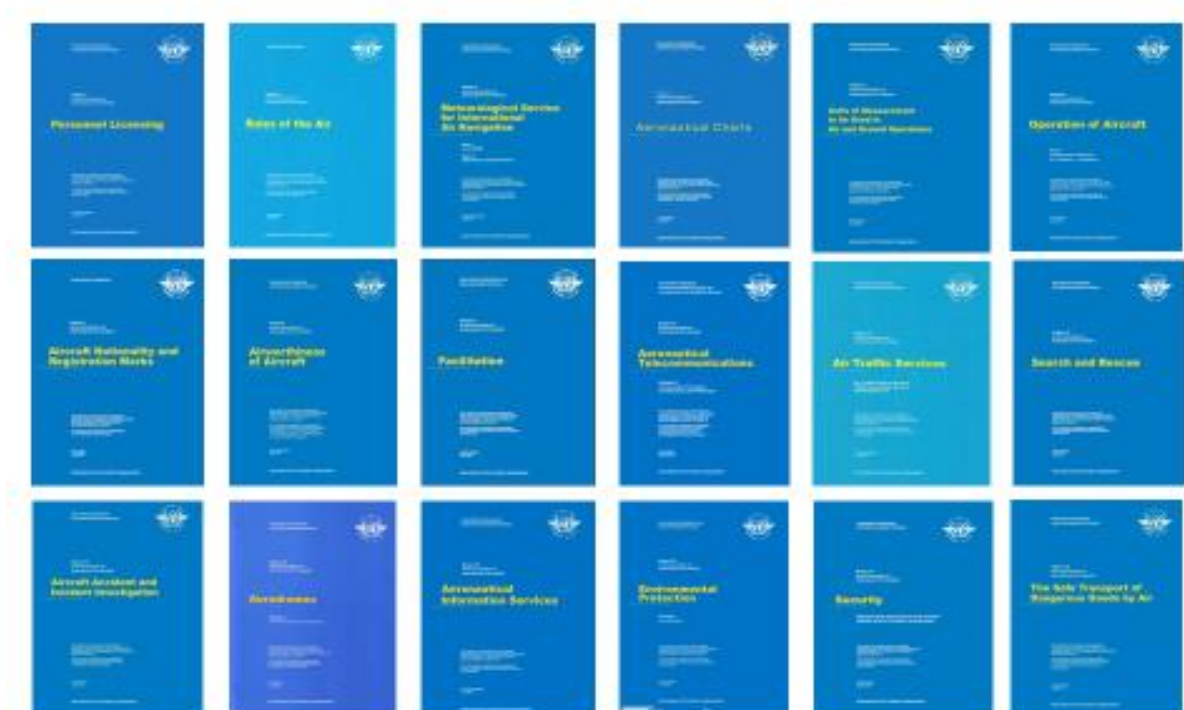
En virtud de la Ley 13.529 de 1949 la Secretaría de Aeronáutica pasó a tener rango de Ministerio de la Nación. Se trató, simplemente, de una reorganización administrativa de todas las carteras del Poder Ejecutivo. Lo importante a destacar fue que la estructura siguió dependiendo en forma directa del Presidente de la Nación y que la doctrina del poder aéreo integrado permaneció intacta. Bajo la órbita del Ministerio se estructuró el Comando en Jefe de la Fuerza Aérea Argentina (7 de julio de 1949) y la Dirección General de Aviación Civil pasó a convertirse en Subsecretaría de Aviación Civil (Decreto 25.503 del 30 de noviembre de 1950). Con independencia de sus respectivos ámbitos de gestión, la Aviación Civil y la Militar se encontraban en condiciones *pari passu*.

Este equilibrio se rompió en 1958, bajo la presidencia de Arturo Frondizi, pues a través de la nueva Ley de Ministerios 14.439 se reorganizó la Administración Pública Nacional. El Ministerio de Aeronáutica desapareció como tal pues fue reducido al nivel de *Secretaría de Aeronáutica* en la órbita del Ministerio de Defensa Nacional. El pie de igualdad entre Aviación Civil y Militar desapareció, pues la Subsecretaría de Aviación Civil se redujo al rango de *Dirección Nacional* de Aviación Civil bajo la dependencia jerárquica y administrativa del Comando de la Fuerza Aérea Argentina, que era militar.

El esquema asimétrico alumbrado en 1958 se mantuvo vigente casi por medio siglo, período en el cual se profundizó por medio de las Leyes Orgánicas de Ministerios 16.956 (1966), 20.254 (1973), 23.023 (1983) y 22.520 (1992). Es más, desde el 1° de julio de 1968, por

Resolución 367 del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, toda la administración de la Aviación Civil argentina pasó a constituir uno de los cinco Comandos que integraban esa institución militar (concretamente el *Comando de Regiones Aéreas*, estructurado junto a los Comandos de *Operaciones Aéreas*, *Material*, *Personal* y *Educación*).

La asimetría en la organización administrativa de la Aviación Civil y Militar fue una consecuencia de la intrusión castrense en la vida política e institucional del país, derivada de los Golpes de Estado de 1955, 1966 y 1976. Sin éste precedente histórico no se hubiera alterado el sensato equilibrio alcanzado en la Secretaría de Aeronáutica de 1945. Muy al margen de ello, lo importante a destacar es que desde 1945 se respetó el criterio de *poder aéreo integrado*. En términos prácticos, una sola organización aeronáutica argentina era la encargada de cumplir los compromisos asumidos en los tratados aeronáuticos internacionales, y al mismo tiempo hacer cumplir a los administrados los Anexos Técnicos al Convenio de Aviación Civil Internacional (que en la época del Comando de Regiones Aéreas llegaron a dieciocho, como podemos ver en el cuadro siguiente).



El proceso de des-integración

El esquema de integración comenzó a destruirse en 1983, cuando el Presidente Raúl Alfonsín trasladó la Dirección Nacional de Transporte Aerocomercial a la Secretaría de Transportes del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Según Potenze (2017):

*“El presidente y la clase política argentina tuvieron un objetivo estratégico claro: terminar con la presencia de los militares en la política, que desde 1930, se habían convertido en los árbitros del país, habían derrocado directamente a seis presidentes democráticos y habían condicionado a otros en su accionar. Era difícil, porque el sector castrense todavía tenía mucho poder, pero se buscó alcanzar el objetivo mediante el estrangulamiento financiero, reduciendo los presupuestos militares a niveles inimaginables antes de la Guerra de Malvinas. Los gobiernos siguientes mantuvieron esta posición, y así llegamos a la situación actual, en la que Argentina es uno de los países del mundo que menos gasta en defensa”.*⁴

El segundo momento en el proceso de des-integración de la autoridad aeronáutica tuvo lugar en 1997, cuando el Presidente Carlos Menem expidió el Decreto 375/97 por el cual se creó el denominado *Sistema Nacional de Aeropuertos*, se autorizó un llamado a licitación pública internacional para otorgar la concesión en la explotación, administración y funcionamiento de 28 aeropuertos⁵, y se creó el *Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos* (ORSNA) bajo la órbita y jurisdicción del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. El 9 de febrero de 1998 se firmó el contrato de concesión con la empresa Aeropuertos Argentina 2000 SA

⁴ Potenze, Pablo Luciano. (2017) *Factores de poder en la aviación argentina (IV): El fin del poder aéreo unificado*. Gaceta Aeronáutica, 16 de marzo de 2017. Consultado 20 de agosto de 2017. <http://www.gacetaeronautica.com/gaceta/wp-101/?p=19745>

⁵ Buenos Aires, Bariloche, Comodoro Rivadavia, Córdoba, Esquel, Ezeiza, Formosa, General Pico, Iguazú, La Rioja, Mendoza, Posadas, Río Gallegos, Río Grande, San Fernando, Trelew, San Luis, San Rafael, Santiago del Estero, Santa Rosa, Viedma, Villa Reynolds, Salta, Tucumán, Catamarca, Paraná, Río Cuarto y Bahía Blanca. Por Decreto 500/97 se agregaron a la licitación los aeropuertos de Resistencia, Corrientes, Jujuy, San Juan, Malargüe, Puerto Madryn, Reconquista y Mar del Plata; con lo que llegó a 36 el número de aeropuertos sujetos a concesión.

y un consorcio compuesto por la Società per Azioni Esercizi Aeroportuali S.E.A, OGDEN Corporation, Corporación América Sudamericana S.A., Società Italiana per le Imprese Miste All'Estero SIMEST SpA y Riva SAIICFA. El contrato fue aprobado por Decreto 163/98.

El esquema de privatización aeroportuaria dejó expresamente a salvo, y reservado para la Fuerza Aérea Argentina, la prestación de los Servicios de Tránsito Aéreo y la percepción de las tasas y tarifas asociadas. Aunque no se dijo expresamente, también quedaron preservadas para la Fuerza Aérea el resto de sus atribuciones de Autoridad Aeronáutica de aplicación de las normas y métodos recomendados surgidos del Convenio de Aviación Civil Internacional.

Sin embargo, a partir de 1998 se dio una inédita superposición de jurisdicciones en un mismo ámbito aeroportuario, pues a la figura del *Jefe de Aeropuerto* (máxima autoridad de aplicación local) se le superpuso el *Administrador de Aeropuerto* previsto por el artículo 9 inciso c) del Decreto 375/97, una figura desconocida por el Anexo 1 del Convenio OACI y por la normativa aeronáutica argentina. Aunque el Decreto 375/97 y el contrato de concesión reservaron varios artículos para regular la coordinación entre la Fuerza Aérea y la empresa concesionaria, esto devino en letra muerta pues desde el principio Aeropuertos Argentina 2000 SA se movió con sus propios criterios, reconociendo como única autoridad al ORSNA.

El tercer y más importante paso en el proceso de desintegración de la autoridad aeronáutica argentina se produjo el 15 de marzo de 2007, cuando el Presidente Néstor Kirchner suscribió el Decreto 239/07 en virtud del cual se creó la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) como organismo descentralizado dentro de la órbita de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (actual Ministerio de Transporte). Las funciones de la ANAC fueron precisadas por el Decreto 1770/07, que en simultáneo aprobó un *Programa General de Transferencia* para trasladar al nuevo organismo las reparticiones con competencia en Aviación Civil que hasta ese momento integraban el *Comando de Regiones Aéreas*.⁶

⁶ Concretamente, la Dirección Nacional de Aeronavegabilidad, la Dirección de Tránsito Aéreo, la Dirección de Habilitaciones Aeronáuticas, la Dirección de Sensores Radar, la Dirección Económico Financiera, la Región Aérea Centro, la Región Aérea Noroeste, la Región Aérea Noreste, la Región Aérea Sur, el Centro de Instrucción, Perfeccionamiento y Experimentación (CIPE), el Instituto Nacional de Aviación Civil (INAC), el Departamento Operaciones, el Departamento Organización Internacional de Aviación Civil, la Representación Internacional de la República Argentina ante la OACI, el Departamento Personal, el Departamento Sistemas y Gestión, el Departamento Asesoría Jurídica, el Departamento *International Aviation Safety Assessment* y la Comisión de Prevención de

Si bien es cierto que la recién creada ANAC, en tanto Autoridad Aeronáutica Civil, logró la tan anhelada independencia de la Fuerza Aérea Argentina, éste hecho trascendente se vio eclipsado por una circunstancia que en 2007 fue pasada completamente por alto. Y es que la Aviación Civil fue colocada jerárquicamente en una posición administrativa todavía inferior a la que ocupaba como *Comando de Regiones Aéreas*. En efecto, los Decretos 239/07 y 1770/70 colocaron la ANAC a cuatro niveles de distancia del Presidente de la Nación, por debajo del Secretario de Transporte, muy lejos del Ministro de Planificación Federal y todavía más lejos del Jefe de Gabinete de Ministros. Para dar una idea del derrumbe jerárquico, basta indicar que en 1945 el Secretario de Aeronáutica (Ministro de Aeronáutica hasta 1958) dependía directamente del Presidente.

Este análisis de jerarquías administrativas no es vacuo ni meramente formal. El organigrama de cualquier Estado constituye un mapa de poder. Los funcionarios a cargo de las reparticiones relegadas en la estructura jerárquica sólo tienen poder formal, pero carecen de poder real. En otras palabras, tienen un margen de decisión muy acotado respecto de sus superiores, no pueden interactuar libremente con funcionarios de rango mayor, tienen que pedir permiso para todo (sea o no necesario hacerlo) y, huelga decirlo, no tienen la capacidad de pelear presupuesto ni la plena libertad de ejecutarlo. Este cuadro podría ser inocuo para, por ejemplo, una repartición de bajo impacto social, escasa presencia en territorio y nula exposición internacional. Pero es inadmisibles para una repartición técnica que debe ejercer las funciones de autoridad de aplicación, en todo el territorio argentino, de la normativa aeronáutica nacional e internacional.

Como si lo expuesto no fuera suficiente, el proceso de des-integración de la Autoridad Aeronáutica continuó en los años sucesivos, profundizando todavía más la atomización de las agencias federales comprometidas en el cumplimiento de los Anexos del Convenio OACI. Por Decreto 145/05 el Presidente Kirchner dispuso la disolución de la Policía Aeronáutica Nacional (creada por Ley 21.521 como dependencia de la Fuerza Aérea Argentina) y su conversión orgánica y funcional en la llamada *Policía de Seguridad Aeroportuaria*, cuyas funciones serían delimitadas el 31 de mayo de 2006 por la Ley 26.102 (que la colocó bajo la esfera de la Secretaría de Seguridad

Accidentes, con los bienes patrimoniales registrados a cargo de cada dependencia y sus respectivos cargos y créditos presupuestarios.

Interior del Ministerio del Interior, luego Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, actual Ministerio de Seguridad).

El 24 de agosto de 2010, por Decreto 1193/10, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner dispuso independizar del Comando de Regiones Aéreas a la Junta de Investigaciones de Accidentes de Aviación Civil (JIAAC), constituyéndola en un organismo administrativo descentralizado, con autarquía económico-financiera y personalidad jurídica propia, bajo la órbita de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (actual Ministerio de Transporte).

La desmembración de la JIAAC de la esfera de la Fuerza Aérea y su consagración como órgano de investigación independiente (incluso de la ANAC) constituyó una medida ampliamente aplaudida en toda la comunidad aeronáutica. El caso es paradójico porque, si bien la JIAAC es legalmente independiente de las demás agencias aeronáuticas, se encuentra verdaderamente integrada en términos funcionales, de capacitación y de seguimiento de sus recomendaciones de seguridad.

Finalmente, por Ley 27.161 sancionada el 15 de julio de 2015 fue creada la *Empresa Argentina de Navegación Aérea* (EANA), una Sociedad del Estado encargada de la prestación del *servicio público de navegación aérea*.⁷ El status legal de la nueva empresa fue bastante *sui generis*, pues por un lado se constituyó con aportes de dos diferentes Ministerios (Defensa e Interior y Transporte) aunque administrativamente quedó bajo la esfera de uno solo de ellos (Interior y Transporte).

No obstante la creación de EANA, permanecieron bajo la jurisdicción del Ministerio de Defensa la prestación de los servicios ATM, AFTM, ARO y AIS en nueve aeródromos del país⁸; el equipamiento CNS que apoya los servicios de comunicaciones, radiodifusión, radionavegación

⁷ El servicio público de navegación aérea comprende la Gestión del Tránsito Aéreo (ATM), incluyendo los Servicios de Tránsito Aéreo (ATS); la Gestión de Afluencia del Tránsito Aéreo (ATFM) y la Gestión del Espacio Aéreo (ASM); los Servicios de Información Aeronáutica (AIS); el Servicio de Comunicaciones Aeronáuticas (COM); el Sistema de Comunicaciones, Navegación y Vigilancia (CNS); el Servicio de Búsqueda y Salvamento (SAR) y el Servicio Meteorológico para la Navegación Aérea (MET).

⁸ Tandil, El Palomar, Reconquista, Villa Reynolds, Moreno, Río Cuarto, Termas de Río Hondo, Río Gallegos y Sauce Viejo

y mensajería aeronáutica en los aeródromos citados; y veintidós *Radars Secundarios Monopulso Argentinos* (RSMA) fabricados e instalados por INVAP S.E. Además, se reservaron dos posiciones para personal militar en todos los Centros de Control de Área (ACC) del país para la capacitación y habilitación continua en el control de tránsito aéreo y tareas relacionadas con la Defensa.

En otras palabras, a partir de la Ley 27.161 existen en el país dos organizaciones aeronáuticas encargadas de prestar el Servicio de Tránsito Aéreo previsto en el Anexo 11 del Convenio OACI (calificado ahora de *servicio público esencial de navegación aérea*). Ellas son EANA (en 47 aeropuertos y 5 Centros de Control de Área) y en otros nueve aeródromos la Dirección Nacional de Control de Tránsito Aéreo (DNCTA, ex Dirección General de Control de Tránsito Aéreo de la Fuerza Aérea Argentina) ahora dependiente de la Secretaría de Estrategia de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa.

La Ley 27.161 creadora de EANA ratificó a la ANAC como autoridad aeronáutica, expresando que continuaría ejerciendo la regulación, supervisión y fiscalización de las prestaciones transferidas a la recién creada empresa, conforme a las normas nacionales y a las internacionales emitidas por la OACI. Es más, se dispuso que la DNCTA (Ministerio de Defensa) y la recién creada EANA (Ministerio de Transporte) debían planificar y elaborar conjuntamente los planes de organización de los espacios aéreos, gestión de la afluencia de tránsito aéreo, servicios de tránsito aéreo e información aeronáutica, para su posterior elevación a la ANAC (a cuyo cargo quedó la supervisión, publicación y distribución nacional e internacional).

El rol asignado a la ANAC no se agotó allí, pues la Ley 27.161 dispuso que debería prestar los Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea, garantizando el ofrecimiento de capacitación profesional y técnica a los trabajadores de EANA y de la DNCTA. Es más, conforme a la ley ANAC y EANA devinieron en garantes de la DNCTA para que el personal técnico y operativo de ésta última pudiera capacitarse y mantenerse habilitado conforme a las reglamentaciones nacionales e internacionales vigentes.

A este barrunto de jurisdicciones diversas, regímenes legales distintos y autoridades civiles y militares superpuestas, debe sumarse todavía un jugador más. Se trata del *Comando Aeroespacial Conjunto* dependiente del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, creado por Resolución 230/14 del Ministerio de Defensa. El Comando Aeroespacial devino autoridad de

aplicación del Decreto 1.407/04, en virtud del cual se constituyó el *Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial* (SiNVyCA).

Conforme al Decreto 1.407/04, entre los objetivos del SiNVyCA se incluyó “*optimizar la utilización de las rutas aéreas y áreas terminales, reduciendo las demoras de los vuelos*”, “*brindar Información Aeronáutica y Meteorológica, en tiempo real*”, y “*obtener una mayor agilidad operativa, con la consecuente disminución de los costos para los usuarios*”, todas ellas categorías civiles apuntadas a dar racionalizada a la explotación de los servicios aéreos (especialmente los comerciales). Es más, el Decreto 1.407/04 dispuso que el SiNVyCA debía ajustarse a determinados criterios operativos, entre los que destacó “*integrar la Defensa Aeroespacial y el Tránsito Aéreo*”, a cuyo fin dispuso que las *Zonas de Defensa Aeroespacial* coincidieran con las Regiones de Información de Vuelo (FIR) de Tránsito Aéreo y que junto a cada Centro de Control de Área (ACC) se dispusiera de un *Centro de Operaciones Aeroespaciales de Defensa* (COAD).

Como vemos, entre 1997 y 2017 el Estado Argentino atomizó por completo el concepto de autoridad aeronáutica integrada, generando seis agencias federales con formatos jurídicos distintos que pretenden ser autoridad de aplicación de sus propias normas y reglamentos, sin reparar en que el sistema normativo aeronáutico propuesto por la OACI es *integral*, dado que los Anexos Técnicos al Convenio OACI no constituyen burbujas aisladas entre sí, sino documentos intrínsecamente vinculados.

La OACI *presupone* que cada Estado miembro pondrá en vigencia los Anexos Técnicos y demás documentos en forma orgánica, otorgando entera libertad para que cada Estado adopte el modelo de gestión que mejor consulte a sus intereses soberanos (y a su presupuesto), pero asumiendo que la implementación se producirá de forma integrada. Lo contrario llevaría a un verdadero caos, bastardeando conceptos de facilitación y seguridad operacional. Esa es, precisamente, la situación caótica que hoy se verifica en la Argentina. El termómetro lo representan los distintos usuarios y explotadores, sean aerolíneas de Transporte Aéreo, empresas de Trabajo Aéreo, operadores particulares de Aviación General o aeroclubes que despliegan Aerodeportes.



El cuadro que sigue resulta autoexplicativo de la desintegración que comento, pues pone en evidencia la pluralidad de agencias federales encargadas de aplicar los Anexos Técnicos al Convenio OACI. Reitero que los Anexos no constituyen un *rejunte* de prescripciones, sino un conjunto sistemático, coherente e integrado entre sí.

Anexo Técnico Convenio OACI	Materia regulada por el Anexo Técnico (título abreviado)	Autoridad de aplicación o agencia federal implicada	Observaciones
Anexo 1	Licencias al Personal	ANAC	Las Licencias previstas en RAAC 65 alcanzan al personal de EANA-DNCTA
Anexo 2	Reglamento del Aire	ANAC	Aplica EANA-DNCTA
Anexo 3	Servicio Meteorológico	SMN-ANAC	Ver art. 15 Ley 27.161

Anexo 4	Cartas Aeronáuticas	IGN – ANAC	
Anexo 5	Unidades de Medida	ANAC	
Anexo 6	Operación de Aeronaves	ANAC	
Anexo 7	Marcas de Nacionalidad	ANAC	
Anexo 8	Aeronavegabilidad	ANAC	Para aeronaves militares, se ha creado la Dirección General de Aeronavegabilidad Militar Conjunta del EMCFAA
Anexo 9	Facilitación	ANAC-ORSNA-PSA	Además JURCA, RENAR, SENASA, AFIP-Aduana, Ministerios de Salud y Turismo, Direcciones Nacionales de Defensa al Consumidor y Migraciones
Anexo 10	Telecomunicaciones	ANAC-ENACOM-EANA-DNCTA	Verificación de radioayudas a cargo de la Fuerza Aérea Argentina.
Anexo 11	Tránsito Aéreo	EANA-DNCTA	
Anexo 12	Búsqueda y Salvamento	EANA-DNCTA-ANAC	Coopera Fuerza Aérea – Armada – Prefectura Naval
Anexo 13	Investigación de Accidentes de Aviación	JIAAC	
Anexo 14	Aeródromos	ANAC-ORSNA	
Anexo 15	Información Aeronáutica	ANAC-EANA-DNCTA	
Anexo 16	Protección Ambiental	ANAC, ORSNA	
Anexo 17	Security	PSA	
Anexo 18	Mercancías Peligrosas	ANAC-PSA	
Anexo 19	Seguridad Operacional	ANAC-EANA-DNCTA-JIAAC-ORSNA	

Pseudo-autoridades aeronáuticas

Como si el cuadro precedente no fuera lo suficientemente complejo, resulta que en la Argentina la localización del poder real no siempre coincide con la localización del poder formal. Para hablar sin eufemismos, diré que el Presidente de Aerolíneas Argentinas siempre tuvo mayor poder político que el funcionario que le tocaba regularlo, cualquiera fuera la organización de la empresa ⁹ y cualquiera fuera la denominación de la autoridad aerocomercial ¹⁰.

En tiempos pretéritos y recientes, el Presidente de Aerolíneas Argentinas sólo reportaba al Presidente de la Nación, con indiferencia absoluta respecto a todos los estamentos jerárquicos intermedios (Ministros, Secretarios, Subsecretarios, Directores Nacionales, etcétera). Esto explica por qué Aerolíneas Argentinas nunca fue *una empresa más* en el mercado aerocomercial, sino un verdadero factor de poder con el que había que negociar cada vez que se pensaba en regular o fiscalizar al segmento aéreo en su conjunto.

No extraña, por eso, que la inmensa mayoría de los avances tecnológicos o de infraestructura que los sucesivos gobiernos de turno se adjudicaron como méritos de su gestión fueran, en realidad, respuestas a reclamos operativos concretos formulados por Aerolíneas Argentinas, que los imponía directamente o como consecuencia de las recomendaciones surgidas de las auditorías de seguridad operacional IOSA de la *International Air Transport Association* ¹¹. Entonces, aunque no es *formalmente* una autoridad aeronáutica, en éste análisis estamos obligados a considerar que Aerolíneas Argentinas *realmente* lo es, pues no se pueden entender las relaciones de poder intra-estatales con prescindencia de ésta empresa.

⁹ Gerencia del Ministerio de Transportes, Empresa del Estado, Sociedad del Estado, Sociedad Anónima, Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria.

¹⁰ Dirección Nacional de Transporte Aerocomercial, Subsecretaría de Transporte Aéreo, Dirección Nacional de Transporte Aéreo.

¹¹ Por ejemplo, la instalación de radiofaros omnidireccionales de muy alta frecuencia (VOR) en todos los aeropuertos del país en las décadas de 1960 y 1970, la categorización de aeropuertos conforme al sistema instrumental de aterrizaje (ILS) en las décadas de 1980 y 1990, la ampliación o mejoramiento de pistas de aterrizaje y terminales aeroportuarias en las décadas de 2000 y 2010.

El mismo efecto distorsivo que Aerolíneas Argentinas produce en el mapa de poder del Ministerio de Transporte se replica en el mapa de poder del Ministerio de Defensa con la *Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” S.A.*, (FADEA) el último nombre y la última estructura jurídica dada al complejo militar-industrial aeronáutico de Córdoba.¹²

FADEA es una sociedad comercial cuyo paquete accionario está en manos del Ministerio de Defensa (99 % de las acciones) y de Fabricaciones Militares (el 1 % restante). Aunque FADEA pertenece claramente al sector militar, su peso relativo es tan grande que ninguna autoridad civil se ha permitido siquiera imaginar un planeamiento industrial aeronáutico que no la incluya como actor preponderante, gravitante o incluso excluyente.

Ello explica, por ejemplo, que los Ministerios de Transporte y Producción de la Nación hayan decidido realizar en FADEA la Primera Reunión de Fabricantes de la Industria Aeronáutica Argentina, celebrada en marzo de 2017. Como Aerolíneas Argentinas, FADEA constituye un actor que juega su propio partido, aunque su poder relativo es infinitamente inferior al de la empresa de transporte (en gran medida por la pasividad de sus directivos, pues la fábrica todavía cuenta con gran prestigio en los estamentos de poder).

Por acción u omisión, FADEA distorsiona el ámbito aeronáutico civil pues, según le convenga, puede actuar como una empresa del sector privado o como una empresa del sector público. Puesto que ninguna autoridad aeronáutica *le impondrá* nunca nada (a lo sumo lo negociará), FADEA ostenta poder político real y, por tal razón, debe ser considerada una pseudo-autoridad aeronáutica a los fines de nuestro análisis.

¹² Fábrica Nacional de Aviones (FNA), Instituto Aerotécnico (IA), Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), Dirección Nacional de Fabricaciones e Investigaciones Aeronáuticas (DINFIA), Instituto de Investigaciones Aeronáuticas y Espaciales (IIAyE), Fábrica Militar de Aviones (FMA), Área de Material Córdoba (AMC), Fábrica Argentina de Materiales Aeronáuticos S.A. (FAMASA), Lockheed-Martin Aircraft Argentina S.A. (LMAASA) y actualmente FADEA S.A.

Agencia Federal	Naturaleza jurídica	Dependencia Administrativa (Decreto 13/2015)	Norma creadora
ANAC	Organismo descentralizado	Ministerio de Transporte	Decreto 239/07 Decreto 1.770/07
EANA	Sociedad del Estado con personalidad jurídica propia	Ministerio de Transporte	Ley 27.161
JIAAC	Organismo descentralizado, personalidad jurídica propia	Ministerio de Transporte	Decreto 1.193/10
ORSNA	Ente autárquico	Ministerio de Transporte	Decreto 375/97
PSA	Organismo centralizado	Ministerio de Seguridad	Ley 21.521
ENACOM	Ente autárquico descentralizado	Ministerio Modernización	Decreto 267/15
SMN	Organismo descentralizado	Ministerio de Defensa	Decreto 1432/07
IGN	Organismo descentralizado	Ministerio de Defensa	Decreto 554/09
DNCTA	Organismo centralizado	Ministerio de Defensa	Ley 27.161
Fuerza Aérea	Organismo centralizado	Ministerio de Defensa	Decreto 288/45
Comando Aeroespacial	Organismo centralizado	Ministerio de Defensa	Decreto 1407/04 Resoluc. 230/14
Aerolíneas Argentinas	Sociedad Anónima	Ministerio de Transporte	Ley 26.466
FADEA	Sociedad Anónima	Ministerio de Defensa	Ley 26.501

El precio de la des-integración

La des-integración de una Autoridad Aeronáutica no es inocua pues se traduce en ineficiencia, despilfarro de presupuesto y mala calidad en la prestación de los servicios al usuario. En pocas palabras, la Aviación Civil de un país cuya Autoridad Aeronáutica se encuentra desintegrada no crece en la medida en que lo haría con una Autoridad Aeronáutica organizada y adocinada en el sentido de favorecer la expansión de las actividades aeronáuticas, todas ellas engranajes contribuyentes a la capitalización y el desarrollo de la economía nacional.

En 1958, el mismo año que entró en vigencia en Argentina la Ley de Ministerios 14.439 (que transformó el Ministerio de Aeronáutica en *Secretaría de Aeronáutica* bajo la órbita del Ministerio de Defensa), en los Estados Unidos entró en vigencia la *Federal Aviation Act*, a consecuencia de la cual fue creada la *Federal Aviation Administration* (FAA). Así, mientras la Autoridad Aeronáutica Civil de nuestro país iniciaba un largo camino de subordinación a la Fuerza Aérea Argentina, en Norteamérica se transitaba un camino diametralmente opuesto, con una FAA totalmente desvinculada de la *United States Air Force* (la USAF que, recordemos, fue y es la Fuerza Aérea más poderosa del mundo).

De 1958 a ésta parte la FAA se mantuvo idéntica a sí misma (misma orgánica, mismos objetivos, mismas funciones) y, desde 1967, permaneció ubicada bajo la esfera del mismo organismo político (*el United States Department of Transportation*). En el mismo periodo la Autoridad Aeronáutica argentina cambió cuatro veces de nombre, organización y régimen administrativo ¹³; se desintegró estructural y funcionalmente, y navegó al garete bajo la dependencia de tres Ministerios diferentes ¹⁴.

Huelga decir que los diversos caminos seguidos por las Autoridades Aeronáuticas de Argentina y Estados Unidos constituyen *una* de las causas (pero no *cualquiera*, sino una de las más importantes) que explican el diferente desarrollo de la Aviación Civil en uno y otro país. Mientras la Aviación Civil norteamericana se ha expandido literalmente hasta el espacio exterior, la nuestra se ha retraído a una tasa todavía mayor que la expansión inversa, a punto tal que hoy vuelan en Argentina muchos menos aviones que en 1958.

Las regulaciones de la *Federal Aviation Administration* acompañan la innovación de los actores aeronáuticos norteamericanos ¹⁵, mientras que la Autoridad Aeronáutica Argentina se ha

¹³ Subsecretaría de Aviación Civil, Dirección Nacional de Aviación Civil, Comando de Regiones Aéreas y Administración Nacional de Aviación Civil.

¹⁴ Ministerio de Defensa (1958-2007), Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2007-2015); Ministerio de Transporte (2015-2017).

¹⁵ Sirvan de ejemplo las normas emitidas por la FAA para regular el uso de materiales compuestos (*composites*), estimular a los constructores caseros reunidos en la organización no-gubernamental *Experimental Aircraft Association*, favorecer el desarrollo de aeronaves ultralivianas (*Ultra Light Aircraft*) e incluso simplificar los procesos de certificación mediante la creación de la categoría *Light Sport Aircraft* conforme al Consensus Standard alcanzado con la *American Society for Testing Materials* (ASTM).

limitado a ser reactiva, escasamente propositiva y pocas veces proactiva. Desde 1958 a ésta parte nuestra Autoridad Aeronáutica (cualquiera fuera su nombre, grado de integración o dependencia administrativa) se ha limitado a copiar las regulaciones aeronáuticas emitidas por su par norteamericana, pretendiendo luego aplicarlas a una realidad económico social totalmente diferente.

Existe una diferencia abismal entre una Autoridad Aeronáutica fuerte y otra débil. La primera no sólo garantiza su propia supervivencia (es decir, sus recursos) en el siempre adverso contexto político en el que le toque actuar (la lógica del Estado entraña una incesante puja de poder), sino que constituye el baluarte desde el cual los usuarios y explotadores del ámbito aeronáutico podrán interactuar con otras agencias estatales que potencialmente pueden obstruir su desarrollo. Si las diferentes agencias aeronáuticas argentinas no se integran y vuelven a operar como una sola Autoridad Aeronáutica fuerte, mal podrán en el futuro interactuar en pie de igualdad con agencias federales poderosas que con su accionar condicionan, traban o directamente dinamitan los esfuerzos de desarrollo aeronáutico en el país.¹⁶

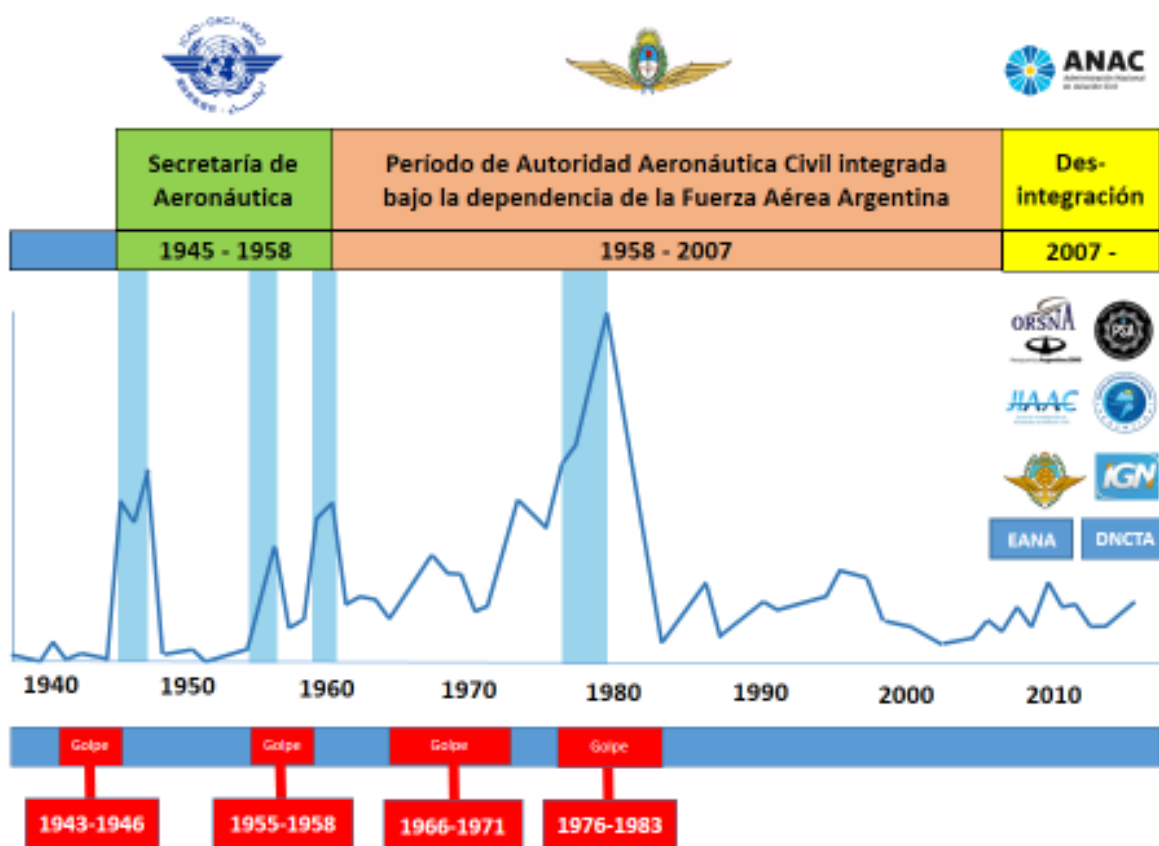
Bien se ha dicho que cuando el león está débil hasta los perros le hacen frente. El refrán resulta particularmente aplicable al actual modelo argentino de gestión, pues resulta evidente que las diferentes agencias y empresas aeronáuticas estatales vacilan y titubean a la hora de imponer su autoridad a los diversos gremios o sindicatos que pueblan el universo aeronáutico argentino¹⁷. No me refiero a pisotear derechos de trabajadores ni mucho menos a vulnerar las garantías laborales consagradas por la Constitución Nacional y las leyes tras décadas de luchas sociales.

¹⁶ Cito entre ellas a la Administración Federal de Ingresos Públicos y a la Dirección General de Aduanas (ambas realmente perniciosas y ambas dependientes del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas). Entre las estructuras estatales extra-aeronáuticas con impacto directo en el ámbito aeronáutico civil cito a la Secretaría de Comercio Exterior, a la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa; y al Instituto Nacional de Tecnología Industrial (todos dependientes del Ministerio de Producción). Sólo una Autoridad Aeronáutica fuerte puede sentarse a discutir en pie de igualdad con estos organismos.

¹⁷ Entre ellos la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), la Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas (APLA), la Unión de Aviadores de Líneas Aéreas (UALA), la Asociación del Personal Técnico Aeronáutico (APTA), la Asociación Argentina de Aeronavegantes (AAA), la Asociación de Técnicos y Empleados de Protección y Seguridad de la Aeronavegación (ATEPSA), la Asociación del Personal Aeronáutico (APA) y la Unión del Personal Superior y Profesional de Empresas Aerocomerciales (UPSA).

Me refiero, lisa y llanamente, a retroceder frente a la bravuconada, el piquete o la extorsión de muchos sindicalistas que no defienden derechos laborales, sino privilegios de clase. Sin una Autoridad Aeronáutica integrada y fuerte, serán los sindicatos los únicos actores capaces de puntear la agenda de gobierno, resistiendo a ultranza cualquier decisión o política que no satisfaga *exactamente* sus intereses. Esta maquinaria perversa demolerá a todos y cada uno de los funcionarios que no trancan. Porque el poder desgasta, pero sobre todo a quien no lo tiene.

Como expresé, la des-integración no es inocua. En el cuadro que sigue puede verse la evolución del parque aeronáutico argentino, en miles de aeronaves registradas, desde 1940 a la fecha. Con independencia de los vaivenes de la economía, crisis, rupturas y continuidades políticas, los períodos de mayor crecimiento se corresponden con los períodos de integración de la Autoridad Aeronáutica.



Incordios e incongruencias

La des-integración de una Autoridad Aeronáutica argentina está generando infinidad de incordios e incongruencias entre agencias, así como trabas de todo tipo a los usuarios y explotadores de la comunidad aeronáutica (que deberían ser los verdaderos protagonistas del juego). En éste apartado me ocuparé de los episodios más groseros registrados en lo que va del presente año.

El 21 de enero de 2016 el Presidente Mauricio Macri suscribió el Decreto 228/16 declarando la *emergencia en seguridad pública* en la totalidad del territorio nacional para revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado. El plazo original de 365 días fue prorrogado por un nuevo período por Decreto 50/2017 del 19 de enero de 2017.

El Decreto 228/16 implementó el denominado *Operativo Fronteras* (ex *Escudo Norte*), aprobando *Reglas de Protección Aeroespacial* a ser aplicadas por el Comando Aeroespacial Conjunto y la Fuerza Aérea Argentina. La ANAC y la EANA no fueron convocadas ni consultadas para la elaboración de la norma (ni siquiera se las menciona en el Decreto), siendo que eran civiles la totalidad de las aeronaves cuyo vuelo clandestino se procuraba evitar, como siguen siendo civiles la inmensa mayoría de las aeronaves que vuelan bajo la *Zona de Identificación de Defensa Aérea* establecida al Norte del Paralelo 29 Latitud Sur. Curiosamente, el propio Decreto 228/16 dispuso que los procedimientos de identificación visual de las aeronaves se ajustarían a lo prescripto en el Anexo 2 del Convenio (OACI) y en la Parte 91 de las RAAC emitidas, precisamente, por la ANAC.¹⁸

El resultado de ésta improvisación y ninguneo ha sido una verdadera catarata de infracciones aeronáuticas por *Tránsito Aéreo Irregular* (TAI) instruidas por la ANAC conforme al Decreto 2352/83 y dirigidas en su mayoría contra pilotos aeroaplicadores que no presentan declaración de Plan de Vuelo por operar desde aeródromos no-controlados (es decir, sin servicios

¹⁸ Particularmente las secciones 91.148 (*Intercepción de aeronaves*), 91.149 (*Frases para uso de aeronaves interceptoras e interceptadas*) y el Apéndice U de RAAC 91 (*Señales que han de utilizarse en caso de intercepción*).

Tránsito Aéreo), o desde lugares carentes de conectividad. Para colmo, el Anexo I al Decreto 228/16 considera *acto hostil o beligerante* (y, por tanto, justificativo de la demostración de fuerza, o uso intimidatorio o efectivo de la misma) a “volar por debajo del mínimo de altitud” o “volar en forma errática”. No existe el avión agrícola que no cuadre en éstas categorías pues, por su propio trabajo, debe operar a ras del suelo y cambiando regularmente de trayectoria.

Cuando las primeras infracciones comenzaron a llover sobre los pilotos aeroaplicadores, debió ser la Federación Argentina de Cámaras Agroaéreas (una simple ONG) quien pidió resolver el problema juntando en una misma mesa a la EANA, la ANAC, el Comando Aeroespacial y la Secretaría de Fronteras del Ministerio de Seguridad. De haber contado con una Autoridad Aeronáutica integrada (ergo, fuerte) el Decreto 228/16 hubiera sido alumbrado considerando las realidades de la Aviación Civil. En cambio, la norma sólo está sirviendo para hostigar a explotadores civiles, dado que los vuelos de narcotráfico continúan realizándose, pero de noche, dado que el Estado Argentino carece de aeronaves con capacidad de interceptación nocturna.

Siguiendo con los incordios, durante 2017 el Comando Aeroespacial Conjunto dispuso dos restricciones totalmente carentes de criterio sobre el espacio aéreo argentino. Entre el 17 y el 21 de julio de 2017 Mendoza fue sede de la Cumbre del MERCOSUR. Como parte del protocolo para garantizar la seguridad de los Jefes de Estado participantes, el Comando Aeroespacial estableció una restricción temporal a la operación de aeronaves civiles. La medida consistió en la creación de una Zona Restringida de un radio de 55 millas náuticas con centro en el Aeropuerto Mendoza, un cilindro imaginario que iba desde el suelo hasta más de siete kilómetros de altitud.¹⁹ Las aeronaves que volaran hacia allí debían partir desde aeródromos controlados, debían presentar obligatoriamente Plan de Vuelo previo al despegue (no en vuelo), debían contar con respondedores radar y equipos de comunicación en servicio.

En virtud de la restricción quedó prohibido el despegue o aterrizaje en aeródromos sin control de tránsito aéreo ubicados dentro de la Zona Restringida. Por tanto quedaron absolutamente bloqueadas las operaciones en los aeródromos públicos de los Aeroclubes Mendoza, San Martín, y Rivadavia, así como en el aeródromo privado de la empresa Aerotec Argentina SA. Para garantizar que ninguna operación pudiera ser realizada, el Ministerio de

¹⁹ NOTAM Serie A4226/17 notificado a la Región de Información (FIR) Mendoza.

Seguridad destinó agentes de la Policía Federal Argentina en cada aeródromo. La restricción penalizó a dos Escuelas de Vuelo, tres empresas de Trabajo Aéreo y una fábrica de aviones, todas ubicadas a más de 40 millas náuticas del lugar donde estaban reunidos los presidentes.

Idéntico temperamento se adoptó pocas semanas después, el 15 de agosto de 2017, con motivo de la visita al país del Vicepresidente de los Estados Unidos, Mike Pence. En ésta oportunidad se generó una zona de restricción con un radio de 100 millas náuticas desde Ezeiza y una Zona de Identificación de Defensa Aérea con un radio de 10 millas desde el Aeroparque de la Ciudad de Buenos Aires (extendiendo a ésta última los términos del Decreto 228/16, cuyo Anexo II autoriza el empeño del instrumento militar para la intercepción y eventual derribo de “vectores hostiles”).²⁰ Todas las actividades de Aviación General y Trabajo Aéreo desde aeródromos no controlados fueron bloqueadas durante cuatro días, con el perjuicio económico asociado a los respectivos explotadores. Para sorpresa de las autoridades de EANA, las Torres de Control de los aeródromos controlados fueron “ocupadas” sin previo aviso por personal de la Fuerza Aérea. Un verdadero atropello a todos los explotadores civiles.

Continuando con el rosario de incordios, corresponde detenernos sobre la Policía de Seguridad Aeroportuaria, pues constituye la más des-integrada de todas las agencias con competencias aeronáuticas. No existe un solo aeropuerto en el país donde la PSA no constituya un escollo, un freno, un embrollo, una traba o un estorbo cotidiano a todos los protagonistas del circuito aeroportuario, sean explotadores civiles o funcionarios de las restantes agencias federales o empresas con competencia aeronáutica (ANAC, EANA, JIAAC, ORSNA, Aeropuertos Argentina SA, etc).

Los agentes de la PSA se mueven con absoluta impunidad, en la certeza absoluta de que sólo deben rendirles cuentas a sus mandos superiores. Son autómatas verticalistas privados de todo criterio, que no reparan en que la PSA existe simplemente por imperio del Anexo 17 del Convenio OACI, documento que debe integrarse a los otros 18 Anexos vigentes, particularmente el 9 (Facilitación), el 1 (Licencias al Personal), el 3 (Servicio Meteorológico para la Navegación Aérea), el 13 (Investigación de Accidentes de Aviación), el 14 (Aeródromos), el 18 (Mercancías

²⁰ NOTAMs Serie A 5012/17, 5013/17, 5014/17, 5015/17 y 5016/17 notificado a la Región de Información (FIR) Ezeiza.

Peligrosas) y el 19 (Seguridad Operacional). No tener claro esto ha llevado a los agentes de la PSA a cometer verdaderas barbaridades, como por ejemplo catear varias veces por día a funcionarios de la ANAC y EANA, o denunciar a los Juzgados Federales la ocurrencia de accidentes de aviación en jurisdicción aeroportuaria (después de la intervención de los peritos de la JIAAC) o incluso impedir violentamente el acceso de un observador meteorológico a su lugar de trabajo.

Si la des-integración de la PSA es visible y evidente frente a otras agencias y empresas federales, resulta francamente odiosa con los protagonistas de la Aviación Civil, sean éstos pilotos, mecánicos, despachantes de aeronaves, explotadores o usuarios del sistema aeronáutico. En paralelo, la PSA ha mostrado una marcada inoperancia en prevenir delitos contra la propia infraestructura aeronáutica que debería proteger, con repetidos casos de robo de balizas de iluminación nocturna en los Aeropuertos de Ezeiza, Morón, Corrientes y Mendoza (por sólo citar los casos más estruendosos).^{21 22} En la práctica, la PSA opera como agencia de seguridad privada del monopolio concesionario del sistema aeroportuario, la “empresa” Aeropuertos Argentina 2000.

La incongruencia entre agencias aeronáuticas llega incluso al plano educativo. El 27 de diciembre de 2017 se cumplirán 80 años de la creación de la Escuela Nacional de Aeronáutica, constituida en 1937 por Decreto 122.370. Se trata del actual *Centro de Instrucción de Aeronavegantes y Técnicos Aeronáuticos* (CIATA) del *Instituto Nacional de Aviación Civil* (Resolución 351 del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea). Todo el INAC depende de la Dirección General de Educación del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina.

Así, una de las más antiguas entidades de formación de profesionales aeronáuticos civiles continúa dependiendo de la Fuerza Aérea, pese a que el *Programa General de Transferencia* aprobado en 2007 por el Decreto 1770/07 contempló hace diez años su paso a la órbita de la ANAC. Para colmo, la ANAC tiene su propia estructura educativa bajo la forma del *Centro de Instrucción, Perfeccionamiento y Experimentación* (CIPE) con cuartel general en el Aeropuerto

²¹ **MDZ On Line**, edición del 12 de diciembre de 2016. *A días de la apertura robaron balizas del aeropuerto*. <http://www.mdzol.com/nota/708752-a-dias-de-la-apertura-robaron-balizas-del-aeropuerto/>. Consultado 30 de agosto de 2017.

²² **El Litoral**, edición del 14 de julio de 2015. *Aeropuerto: empezaron a reparar los daños al sistema de radio*. <http://www.ellitoral.com.ar/370053/Aeropuerto-empezaron-a-reparar-los-danos-del-sistema-de-radio>. Consultado 4 de septiembre de 2017.

de Ezeiza y delegaciones administrativas en los Aeropuertos de Comodoro Rivadavia, Córdoba y Mendoza. El CIATA y el INAC mismo deberían ser unidades organizativas subordinadas al CIPE de la ANAC.

El último ejemplo de incordio evidente entre agencias aeronáuticas tiene por protagonista al ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES (ENACOM). Conforme al artículo 11 del Código Aeronáutico, *las aeronaves deben estar equipadas con aparatos radioeléctricos para comunicaciones y éstos poseerán licencia expedida por la autoridad competente*. Esa autoridad es actualmente el ENACOM creado por Decreto 267/15, un organismo autárquico y descentralizado que tiene por objetivo “*conducir el proceso de convergencia tecnológica y crear condiciones estables de mercado para garantizar el acceso de todos los argentinos a los servicios de Internet, telefonía fija y móvil, radio, postales y televisión*”²³. El ENACOM emite el *Certificado de Operador Radiotelegrafista Restringido* para todo personal aeronáutico que opere estaciones de radio en frecuencias aeronáuticas, sean fijas o móviles (es decir, aerotransportadas). Además, el ENACOM emite (con carácter siempre precario) la *Licencia para Estaciones Radioeléctricas Aeronáuticas*, sean éstas terrestres o aéreas.

En otras palabras, una aeronave equipada con radio de fábrica, que cuenta con Certificado Tipo Aprobado conforme al Anexo 8 del Convenio OACI e incluso Certificado de Aeronavegabilidad legalmente emitido por la ANAC, se encuentra en infracción si, en paralelo, no cuenta con una *Licencia de Estación Radioeléctrica* emitida por el ENACOM. Obvio es decir que su piloto también se encuentra en infracción y puede ser imputado conforme al artículo 2° inciso 10) del Decreto 2352/83, que reprime a quien “*siendo comandante de una aeronave, no llevar los documentos reglamentarios que exigen los arts. 10, 11 y 18 del Código Aeronáutico*”.

Ahora bien, de los registros oficiales del ENACOM se desprende que sólo algunas pocas aeronaves civiles argentinas (no más de veinte) cuentan con *Licencia de Estación Radioeléctrica*. Entre las aeronaves que *no* cuentan con esta licencia destacan los aviones matriculados LV-CNB y LV-CNC. Se trata, ni más ni menos, de los dos DINFIA-Cessna A182K *Skylane* de la ANAC, lo que deja a la vista una vez más el grosero incordio existente entre agencias federales.

²³ https://www.enacom.gob.ar/institucionales_p33

Los casos provistos son ejemplos meramente ilustrativos de una realidad patética que está penalizando a la Aviación Civil en su conjunto. Cada agencia tiende a funcionar con lógica de burbuja aislada, sus funcionarios *evitan* el contacto con sus pares de otras agencias, las intrigas y recelos bullen en todos los aeropuertos donde las jurisdicciones se superponen y a todos los niveles de la escala jerárquica se respira una aversión recíproca entre civiles y militares. Aunque no sea muy académico expresarla, creo que la palabra *puterío* es la que mejor resume el actual estado de des-integración de la Autoridad Aeronáutica argentina.

Los platos rotos, por supuesto, los paga el usuario. Los Centros de Instrucción de Aviación Civil, las Escuelas de Vuelo (privadas y de aeroclubes) y los Talleres Aeronáuticos de Reparación verifican demoras de hasta cinco meses en las inspecciones que la ANAC debe producir para la ulterior habilitación de pilotos, alumnos pilotos, talleres o aeronaves. La Fuerza Aérea Argentina y el Comando Aeroespacial ejercen un control carente de criterio en los espacios aéreos que les toca vigilar, siempre en desmedro de los usuarios civiles, a los que continuamente subestiman. El desempeño de los Controladores de Tránsito Aéreo de EANA es cada vez más restrictivo y de peor calidad, al tiempo que la PSA constituye un verdadero estorbo para toda la Aviación Civil.

Mientras la ANAC cuenta con sólo tres (leyó bien, *tres*) personas para atender su Departamento Trabajo Aéreo, la flota clandestina de aviones agrícolas equipara en número a la flota registrada, pues hay tantas empresas ilegales como empresas habilitadas. Mientras el actual Presidente de la Nación y su Ministro de Transporte anuncian con bombos y platillos “*la Revolución de los Aviones*”, el ORSNA parece un convidado de piedra, los gremios se mueven a sus anchas como si fueran los *verdaderos* protagonistas de la expansión aerocomercial y nadie, absolutamente nadie, reposa su vista en esa suerte de *mayoría silenciosa* representada por la Industria Aeronáutica, los Talleres, la Aviación General y el Trabajo Aéreo.

¿Se logra entender? Sin una Autoridad Aeronáutica integrada y sin una doctrina común, las agencias federales boyan en la ineficiencia, los mejores esfuerzos se licuan, se pierde plata a lo tonto y los sindicatos se mueven con impunidad. Los únicos perjudicados terminan siendo los usuarios, explotadores y protagonistas del sistema aeronáutico, es decir, quienes financian a todas las agencias mediante el pago de sus impuestos, tasas y aranceles.

Aportes para la reorganización

Todo proyecto de reforma al Código Aeronáutico está destinado al fracaso si en paralelo no se resuelve el problema de la des-integración de las agencias aeronáuticas comprometidas en su aplicación.

Integrar no significa destruir las agencias federales y pseudo-autoridades existentes, sino hacerlas más eficientes para la prestación de sus servicios. El proceso de integración no implica negar la historia, sino advertir los desaciertos y corregir los errores.

Los ejes de la integración deberían ser el afianzamiento de la soberanía aérea, el desarrollo de la economía nacional, la mejora en la seguridad operacional, la facilitación de los servicios al usuario y el incremento sostenido en el número de aeronaves, explotadores y operaciones aéreas realizadas por año. La razón de la existencia de las agencias aeronáuticas no son ellas mismas, sino la actividad aérea que deben fomentar.

La integración no puede quedar sujeta a la buena voluntad de los funcionarios de turno de las agencias alcanzadas. Por el contrario, debe ser impuesta como *criterio rector trascendente* por la autoridad política. Como instrumento basta un simple Decreto del Poder Ejecutivo.

El Decreto que disponga la integración debe marcar directrices claras en materia de Infraestructura Aeronáutica, Trabajo Aéreo, Industria Aeronáutica, Aviación General y Aerodeporte.

Puesto que las necesidades del sector civil no admiten más pérdidas de tiempo, no es preciso esperar a la sanción de un Decreto para comenzar a caminar en el sentido correcto. Las agencias federales deberían iniciar a la brevedad la capacitación conjunta de sus mandos medios, para luego extenderla a sus cuadros inferiores. La capacitación integrada debería ser requisito ineludible en el proceso de incorporación de personal a cada repartición.

Para que la capacitación sea *verdaderamente* integradora, debe conducirse en conjunto por los Ministerios de Defensa (Universidad de la Defensa) y Transporte (CIPE de la ANAC). Sin polinización cruzada la integración nunca dará frutos.

Puesto que contribuye a la formación de profesionales civiles, corresponde que sea transferido a la ANAC el INAC-CIATA actualmente bajo la esfera de la Fuerza Aérea Argentina.

Puesto que los *Servicios Meteorológicos para la Navegación Aérea* derivan del Anexo 3 del Convenio OACI, el SMN debería salir de la esfera del Ministerio de Defensa y subordinarse jerárquicamente a la ANAC.

Puesto que la regulación de las *Telecomunicaciones Aeronáuticas* deriva directamente del Anexo 10 del Convenio OACI, el ENACOM debería coordinar con la ANAC lo relativo a la fiscalización, generación de planes de estudio, emisión de Licencias de Estaciones Aeronáuticas y Certificados de Operador Radiotelegrafista Restringido.

Puesto que el *Sistema Nacional de Aeropuertos* deriva del Anexo 14 del Convenio OACI, el ORSNA debería subordinarse jerárquicamente a la ANAC.

Puesto que la *Seguridad Aeroportuaria* deriva del Anexo 17 del Convenio OACI, la PSA debería salir de la esfera del Ministerio de Seguridad y subordinarse jerárquicamente a la ANAC.

La DNCTA debe ser disuelta como tal y sus recursos transferidos a la EANA. No pueden existir dos agencias federales para la prestación de un mismo Servicio de Tránsito Aéreo.

Puesto que los *Servicios de Tránsito Aéreo* derivan del Anexo 11 del Convenio OACI, la EANA debería subordinarse en forma expresa a la ANAC. La EANA no es una “empresa” propiamente dicha, sino el vehículo jurídico elegido por la República Argentina para hacer efectivos los compromisos internacionales asumidos frente a la OACI.

La JIAAC representa un ejemplo de integración, porque se encuentra integrada pese a su autarquía. Dado que debe indagar las causas técnicas de los accidentes de aviación para producir recomendaciones de seguridad, resulta conveniente que mantenga el mayor grado de independencia posible.

El Comando Aeroespacial Conjunto y la Fuerza Aérea Argentina deben circunscribir su accionar al afianzamiento de la soberanía y la defensa del espacio aéreo nacional. Ni lo uno ni lo otro se consigue avasallando a la Aviación Civil, cuyo parque aeronáutico y volumen de actividad siempre centuplicó a la Aviación Militar. Las reacciones virulentas de la Aviación Civil han sido

siempre consecuencia de previas acciones intrusivas de la Aviación Militar. Es hora de que los militares aprendan las lecciones de la historia.

Agradecimientos

Este trabajo no hubiera sido posible sin el oportuno estímulo de la Dra. Griselda Delia Capaldo, que sirvió de acicate en difíciles circunstancias. Deseo reconocer especialmente a los miembros del Consejo Asesor Consultivo de Aviación Civil de la ANAC. En orden alfabético, César Antonietti (FERCA), Adrián Benelli (CAEVu), Miguel Condigiani (EAA-Argentina), Pablo Jarava (FAVL), Carlos Lupiáñez (SAA), Diego Martínez (FADA), Jorge Alberto Monge (FAP), Gustavo Eduardo Reyes (CADEA), Daniel Santos (FADA), Marcelo Saporito (AAA), Daniel Serafini (APHA), Roberto Socker (AAA), José María Vaca (Secretario CAC). Mi agradecimiento también a Hugo Di Risio (CPIAyE), Luis Franco (Aeromarket), Diego Martínez (CEAC), Orlando Martínez (FEARCA), Eduardo Ruiz (FADEA), Marcelo Sana (APADA) y Ricardo Runza.

Bibliografía

Güiraldes, Juan José. (1979). *El poder aéreo de los argentinos*. Buenos Aires, Dirección de Publicaciones de la Fuerza Aérea Argentina.

Centro Aeronáutico de Estudios Estratégicos. (1997). *Poder Aéreo y Defensa*. Buenos Aires, Biblioteca Nacional de Aeronáutica.

Carnero, José Edgard. (2004). *Las reglamentaciones aeronáuticas. El modelo argentino*. Buenos Aires, FUNDEC.

Runza, Ricardo Adrián. (2006). *Aviación Civil. Cómo hacer el cambio*. Buenos Aires, Editorial Altamira.

González, Oscar Francisco. (2014). *Vigilancia y Control Aéreo en Argentina. Historia de la especialidad VyCA en la Fuerza Aérea*. Buenos Aires, Argentinidad.