

# **El esqueleto invisible**

## **Argentina en la OACI y nuestro modelo aeronáutico consecuente**

Gustavo M. Marón

Abogado, Titular de Cátedra

Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Cuyo

dr.gustavo.maron@gmail.com

---

Todo lo que entendemos por “Aviación Civil”, absolutamente todo, se entiende y se explica por referencia a esa entidad supranacional, integrante de Naciones Unidas, llamada *Organización de Aviación Civil Internacional* (OACI). Porque lo que no surge del Convenio de Aviación Civil que le dio nacimiento, surge de los Anexos Técnicos agregados a ese acuerdo, o bien de los documentos que les resultan complementarios. Basta sumergirse en esos textos para comprender que está todo previsto y regulado, cada vez con más precisión y detalle, como que vivimos en la Era del Conocimiento. La aviación civil moderna, aquella desarrollada a partir de la Segunda Guerra Mundial, se encuentra modelada hasta el más mínimo detalle por lo que permite (y no permite) el marco

normativo internacional, que viene a funcionar como una especie de “esqueleto invisible” que sostiene a todo el “cuerpo aeronáutico” de cada país.

Ese “esqueleto” comenzó a modelarse en las playas de Normandía, Francia, la madrugada del 6 de junio de 1944. Ese día, que sería recordado como “el más largo de la Historia”, ciento treinta mil soldados aliados desembarcaron en una pequeña porción de la costa occidental francesa, quebraron la Muralla Atlántica que durante años había construido el Tercer Reich Alemán y abrieron el tan esperado segundo frente contra las fuerzas nazis, que ya venían siendo presionadas implacablemente desde el Este por la Unión Soviética. A partir de ese momento resultó claro que Alemania no podría resistir por mucho tiempo la tenaza que se le empezaba a cerrar desde dos frentes y los Aliados comenzaron a discutir cómo debería ser el mundo de la postguerra en asuntos prácticos tales como economía, comercio, finanzas y, por supuesto, transporte aéreo. El 1 de julio de 1944 en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, dio inicio la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, que habría de definir cuáles serían las reglas para las relaciones comerciales más industrializados del mundo. El 21 de agosto de 1944 en Dumbarton Oaks, Washington, comenzó la *Conferencia de Paz y Seguridad Internacional*, que dejaría definidas las bases de la futura *Organización de las Naciones Unidas* (ONU).

En éste contexto de preparación para un nuevo mundo, el 11 de septiembre de 1944 el gobierno de los Estados Unidos extendió una invitación a cincuenta y tres Estados acreditados en Washington, convocándolos a participar de una conferencia a iniciarse el 1 de noviembre de 1944 con el objetivo redactar un Convenio de Aviación Civil Internacional. El encuentro debía servir para establecer de inmediato las rutas y servicios aéreos mundiales, aunque de forma provisional teniendo en cuenta que la Segunda Guerra Mundial todavía no terminaba ni en Europa ni en Asia. La conferencia debía establecer también una autoridad de gestión, el llamado “consejo interino”, que debía recopilar, registrar y estudiar datos relativos a la aviación internacional que permitieran hacer recomendaciones para su mejora. El 7 de octubre de 1944, el Departamento de Estado norteamericano anunció que había elegido el Hotel Stevens de Chicago, Illinois, como sede de la *Conferencia Internacional de Aviación Civil*.

De los cincuenta y tres estados invitados, sólo dos no aceptaron participar (Arabia Saudita y la Unión Soviética), pues objetaron que se hubiera convocado a España, Suiza y Portugal, tres países que habían adoptado una posición ambivalente respecto de Alemania en la guerra. Dado que uno de los principales postulados políticos para el mundo de postguerra sería el sostenimiento de la Democracia como garantía para la paz mundial, la República Argentina no fue invitada a participar pues no se encontraba gobernada por autoridades democráticamente electas, sino por el gobierno *de facto* surgido del golpe militar del 4 de junio de 1943. En total, en la conferencia de Chicago se acreditaron 185 delegados, 156 asesores, expertos y consultores; 45 secretarios, 105 asistentes y taquígrafos, 306 miembros de la organización y 158 representantes de la prensa, convirtiendo al evento en la mayor reunión internacional celebrada hasta el momento en los Estados Unidos. Del total de delegados, noventa eran oficiales militares (es decir, prácticamente la mitad), lo que

demostraba la estrecha relación que por entonces existía en casi todos los países del mundo entre la aviación militar y la civil.

El Hotel Stevens, de apenas veinte años de antigüedad, era una mole de estilo Luis XVI que ocupaba toda una manzana de la ciudad de Chicago, justo frente al lago Michigan. Tenía veintiocho pisos y tres mil habitaciones exteriores, un salón de convenciones para cuatro mil personas, un campo de golf en la azotea, lavandería de tres pisos, un hospital interno y cinco subsuelos. Recluidos allí durante siete semanas, los delegados de las naciones convocadas discutieron tantas opciones como Estados había reunidos, a tal punto que el primer consenso llevó a cuatro propuestas completamente antagónicas, pues eran absolutamente diferentes las posiciones geopolíticas y geoeconómicas respecto a cómo debía organizarse la aviación civil de la posguerra. Así, por ejemplo, los Estados económicamente más poderosos propiciaban la libre competencia de líneas aéreas, la internacionalización completa de los servicios y la reducción al mínimo de las potestades regulatorias estatales. Otros Estados, en cambio, abogaron a favor de un organismo regulador intergubernamental poderoso que permitiera equilibrar las groseras asimetrías económicas y tecnológicas que existían entre los países menos y más desarrollados.

Después de semanas de intensas deliberaciones, los delegados se pusieron de acuerdo en el texto final de un *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* que representaba la modernización total del Derecho Aeronáutico vigente hasta ese momento. El documento fue firmado el 7 de diciembre de 1944, exactamente tres años después del ataque japonés a la base naval de Pearl Harbor, que había precipitado el ingreso de los Estados Unidos a la guerra, lo que constituyó un claro mensaje al mundo, pues para entonces las fuerzas norteamericanas no sólo estaban aplastando al ejército alemán en Europa, sino que estaban destrozando lo poco que quedaba de la marina imperial japonesa en Asia y el Pacífico. El mismo 7 de diciembre de 1944, en otra sala del Hotel Stevens, se llevó a cabo la reunión de operadores de transporte aéreo internacional presentes en la Conferencia de Chicago, quienes designaron un comité de redacción de los estatutos de la futura Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), un “club de empresas” que habría de desarrollarse en forma paralela y simbiótica con el “club de Estados” que representaba la OACI.

Junto con el *Convenio de Aviación Civil Internacional*, cuyo texto debía ser ratificado por los órganos legislativos de cada país presente en la conferencia, se firmaron dos acuerdos de Transporte Aéreo mediante los cuales quedaron plasmadas las llamadas *Cinco Libertades del Aire*. Las dos primeras *libertades* (o, más propiamente, derechos que se comprometían a concederse los Estados entre sí) eran de naturaleza técnica, mientras que las restantes eran de naturaleza comercial. La *Primera Libertad* se resumía en el derecho de sobrevuelo pacífico, es decir, la posibilidad que tenían las aeronaves de empresas comerciales de un Estado a sobrevolar el territorio de otro Estado, sin aterrizar. La *Segunda Libertad* consistía en el derecho de escala técnica, la posibilidad de que las aeronaves de empresas comerciales de un Estado aterrizaran en el territorio de otro Estado, por ejemplo, para repostaje de combustible o reparaciones necesarias para poder continuar el vuelo. La *Tercera Libertad* se resumía en el derecho que tenía una empresa constituida

en un Estado, a desembarcar pasajeros, correo y carga tomados en el territorio del país de matrícula de la aeronave. La *Cuarta Libertad* era el derecho de tomar pasajeros, correo y carga en otro Estado, con destino al país de matrícula de aeronave. La *Quinta Libertad* era el derecho que tenía cualquier empresa signataria del acuerdo, de tomar y desembarcar pasajeros, correo o carga, con destino o procedente de terceros Estados.

Además de los acuerdos para el establecimiento de las *Cinco Libertades del Aire*, el 7 de diciembre de 1944 también se firmaron en Chicago los borradores de los doce Anexos Técnicos al *Convenio de Aviación Civil Internacional*, es decir, los documentos supranacionales que se proponían a los Estados firmantes para que sus respectivas autoridades aeronáuticas regularan de manera uniforme lo relativo a sistemas de aerovías (Anexo A), procedimientos y sistemas de comunicaciones (Anexo B), reglamento del aire (Anexo C), prácticas de control de tránsito aéreo (Anexo D), estándares para otorgamiento de licencias y operación de personal técnico (Anexo E), requerimientos para historiales de aeronaves (Anexo F), requerimientos de aeronavegabilidad (Anexo G), marcas de nacionalidad y matrícula (Anexo H), protección meteorológica a la aviación internacional (Anexo I), cartografía aeronáutica (Anexo J), procedimientos aduaneros (Anexo K), búsqueda, salvamento e investigación de accidentes (Anexo L). El propósito de estos documentos técnicos era lograr el mayor grado de estandarización entre los países signatarios del Convenio, de modo tal que la Aviación Civil se desarrollara de manera uniforme en todo el mundo. Pero el mundo en 1944 era un lugar profundamente asimétrico, y previsiblemente lo seguiría siendo porque se estimaba que la reconstrucción de postguerra llevaría décadas, por lo que debía encontrarse un mecanismo que permitiera que los países devastados por el conflicto, y aquellos subdesarrollados, logaran alcanzar lo más rápido posible los niveles tecnológicos necesarios para sostener un tráfico aéreo uniforme. Demás está decir que nadie miraba a la Aviación Civil como un fin en sí mismo, sino como un vector para el desarrollo de la economía y para la expansión de las relaciones entre los pueblos, dos pilares sobre los que se esperaba sostener la paz mundial.

La fórmula que encontraron los padres fundadores de la OACI para llenar la grieta que separaba a los países desarrollados o industrializados de aquellos pauperizados o periféricos fue absolutamente simple, una verdadera genialidad que consistió en distinguir entre los conceptos de *norma* y *método recomendado*. Las *normas* eran los contenidos pétreos, inamovibles, del *Convenio de Aviación Civil Internacional*, por ejemplo que la soberanía de cada Estado sobre su espacio aéreo era absoluta (artículo 1) o que no podía emplearse a la Aviación Civil con fines incompatibles a los previstos en el *Convenio* (artículo 5). Los *métodos recomendados* (concepto bajo el cual quedaron subsumidos todos los Anexos Técnicos) eran sugerencias que cada Estado se comprometía a implementar progresivamente en plazos determinados y en la medida de sus posibilidades geográficas o económicas. Para acelerar los plazos de implementación, los países con economías devastadas o emergentes podían contar con créditos a baja o nula tasa de interés otorgados por el Banco Mundial, que había sido creado a partir de los acuerdos de Bretton Woods. Si un país, por la razón que fuera, no podía dar cumplimiento a un *método recomendado*, su gobierno simplemente debía informarlo a la OACI para que ésta, a la vez, hiciera saber la

discrepancia a todos los demás países suscriptores del *Convenio*, otorgando seguridad o previsibilidad a los explotadores internacionales que volaran a ese país.

### **Argentina entra en escena**

El 24 de febrero de 1946 tuvieron lugar en nuestro país las elecciones generales convocadas para integrar por sufragio popular los cargos de presidente y vicepresidente de la Nación, legisladores nacionales y provinciales, y gobernadores de provincias. Participó el 83,38 % del padrón electoral (lo que mostró un elevado grado de acatamiento al comicio) y fue consagrada con el 52,84 % de los votos la fórmula presidencial que encabezaba por el Teniente General Juan Domingo Perón. Las elecciones representaron el fin del gobierno *de facto* surgido del golpe de Estado de 1943 y, por tanto, la plena apertura de la Argentina al concierto internacional de postguerra. Dado el amplio margen con que había ganado Perón y teniendo en cuenta que el proceso de apertura democrática era irreversible, el Consejo Interino de la OPACI no esperó a que el nuevo presidente asumiera en funciones el 4 de junio de 1946 para invitar oficialmente a la República Argentina a participar de la Asamblea Interina que habría de sesionar en el Hotel Windsor de Montreal, Canadá, entre el 21 de mayo y el 7 de junio de 1946. En respuesta a la invitación, el 24 de mayo de 1946 el último Presidente *de facto* surgido de la “revolución” de 1943, Teniente General Edelmiro J. Farrell, firmó el Decreto N° 15.110/46 (ratificado en 1949 por el Congreso de la Nación a través de la Ley N° 13.891) en virtud del cual se expresó la adhesión de nuestro país al *Convenio Provisional de Aviación Civil Internacional*. A través de esta norma Argentina adhirió también al acuerdo técnico relativo al tránsito de los servicios internacionales (es decir, al que implementaba la *Primera y Segunda Libertades del Aire*), pero no hizo mención alguna al acuerdo comercial que implementaba las tres restantes *Libertades*, que tácitamente quedó rechazado.

Y es que, para entonces, ya imperaba en nuestro país la llamada *Doctrina Ferreira* (más propiamente *Doctrina Argentina de Derecho Internacional Aéreo*), el conjunto de postulados de Derecho Aeronáutico que había desarrollado el Dr. Enrique Alberto Domingo Ferreira, un verdadero especialista en la materia que, a partir de 1945, se desempeñaba como Director de Aeronáutica Comercial. La *Doctrina Ferreira* partía de la base de considerar que la *Primera y Segunda Libertades del Aire* propuestas por el gobierno de los Estados Unidos eran una nimiedad técnica (por lo que resultaba inocuo adherir a ellas) mientras que las tres libertades restantes, las de contenido comercial, eran una trampa (por lo que había que construir una contra-estructura defensiva que impidiera a la Argentina caer en la ratonera).

En efecto, la *Primera Libertad*, el sobrevuelo pacífico de un Estado por aeronaves civiles registradas en otro Estado, no merecía reparo alguno por ser absolutamente inofensivo y sólo obligaba al Estado sobrevolado a tomar los resguardos inherentes a la prestación de los servicios de tránsito aéreo (incluyendo, por supuesto, el cobro de las tasas retributivas correspondientes al sobrevuelo). La *Segunda Libertad*, el derecho de escala técnica, también resultaba inocua porque no representaba afrenta alguna a la soberanía comercial del país donde se hacía la escala y porque, además, era de esperarse que la evolución

tecnológica de las futuras generaciones de aviones comerciales hicieran absolutamente innecesario o muy infrecuente el uso de escalas técnicas, como efectivamente terminó ocurriendo. Lo que desvelaba a Ferreira eran las otras tres *Libertades*, las de contenido comercial, que consideraba un peligro para países subdesarrollados como la Argentina y contra las cuales levantó un verdadero muro jurídico de contención (generando, en paralelo, una propuesta superadora, su propia doctrina).

Como bien descubrió Ferreira, la *Tercera y Cuarta Libertades* eran, en realidad, semicírculos de un mismo circuito de transporte aéreo. Ninguna empresa del mundo movería un avión sólo para desembarcar carga, pasajeros o sacas postales, haciéndolo volver vacío a origen. Del mismo modo, ninguna empresa embarcaría estos cargamentos a destino para que sus aeronaves regresaran vacías también. Las dos *Libertades* eran, pues, caras de una misma moneda y ambas procuraban que los aviones de una misma empresa resultaran rentables hacia y desde el destino al que volaran en otro país. Lo que más preocupaba a Ferreira era la *Quinta Libertad*, porque a través de ella una empresa extranjera (por ejemplo Pan American Airways) podía tomar y desembarcar pasajeros dentro del territorio de otro país (por ejemplo la Argentina), y podía hacerlo tantas veces como quisiera en tantos destinos internos como le resultara comercialmente conveniente, lo que significaba lisa y llanamente la depredación del mercado interno, o de cabotaje, del país del que se tratara. Y puesto que los Estados Unidos tendrían previsiblemente una descomunal flota de aviones de transporte excedentes de la Segunda Guerra Mundial, era de esperarse que los países de América Latina en general (y Argentina en particular) fueran arrollados por la abrumadora supremacía tecnológica de aquella superpotencia económica, sofocando cualquier posibilidad de desarrollo de empresas autóctonas de capital nacional.

La visión del Dr. Enrique Ferreira era tan brillante como preclara, y merece ser destacada porque a través de ella no sólo puso coto al apetito hegemónico norteamericano, sino que estructuró todo el sistema aerocomercial argentino de posguerra, lo que no es poco decir teniendo en cuenta que el formato llegó hasta nuestros días y que, además, fue copiado por muchos otros países. Los principios fundamentales de la Doctrina Ferreira eran tres: la propiedad del tráfico, la unidad del tráfico y el carácter público del servicio de transporte internacional. En cuanto a la propiedad del tráfico, Ferreira postulaba que cada Estado era propietario del tráfico internacional que él mismo generaba y que podía regularlo conforme a la conveniencia de sus intereses nacionales como expresión de soberanía sobre su espacio aéreo. La aplicación del concepto de propiedad al tráfico aéreo se fundamentaba en que el tráfico era jurídicamente un bien susceptible de apropiación y, por ende, de valor económico. En cuanto a la unidad del tráfico, Ferreira postuló que el flujo aéreo de pasajeros, mercancías y correo entre dos Estados era un paquete bidireccional que debía ser regulado caso-por-caso mediante acuerdos bilaterales suscriptos por cada gobierno. En otras palabras, el tráfico pertenece a los países entre quienes se desarrolla y los dos Estados son condóminos en partes iguales, lo que importa que deben legislarlo por igual y distribuirse en la misma forma los beneficios. Finalmente, y al considerar que el transporte aéreo internacional era un servicio público, sólo podía ser prestado por el Estado o por una empresa privada bajo concesión del Estado. La justificación de la propiedad estatal sobre

el tráfico internacional era muy simple: como el tráfico originado en un país era producto de la actividad y trabajo de sus habitantes, ese tráfico pertenecía a la sociedad civil que ellos formaban (en nuestro caso, a la Nación Argentina). Y como la propiedad era exclusiva del Estado, el gobierno nacional podría legislar sobre ella en ejercicio de las potestades propias de su soberanía.

Como puede verse, lo que estaba en juego detrás de la Doctrina Ferreira era la soberanía de la República Argentina sobre su tráfico aéreo y la autodeterminación de nuestro país en materia de Transporte Aéreo. Para consolidar sus postulados doctrinales, Ferreira propuso que el tráfico de cabotaje sólo pudiera ser atendido por empresas argentinas, de capital estatal o mixto, y que el tráfico internacional fuera conducido sobre la base de acuerdos bilaterales de estricta reciprocidad. Lo primero fue cristalizado en el Decreto N° 9358/45 del 23 de abril de 1945 (*Política del Estado en materia de Aeronavegación*), en virtud del cual fueron creadas las empresas de capital mixto *Aerolíneas del Litoral Fluvial Argentino* (ALFA) y *Zona Oeste y Norte de Argentina* (ZONDA). Lo segundo quedó plasmado en el Decreto N° 34.682/45 del 31 de diciembre de 1945, que determinó que los servicios internacionales de nuestro país estarían a cargo de una sociedad mixta denominada *Flota Aérea Mercante Argentina* (FAMA).

### **Walter qué?**

A principios de 1947, cuando el *Convenio de Aviación Civil Internacional* estuvo ratificado por la cantidad suficiente de países, el Consejo Interino de la *Organización Provisional de Aviación Civil* (OPACI) convocó a la primera asamblea de la flamante *Organización de Aviación Civil Internacional* (OACI), que se esperaba realizar en el Hotel Windsor de Montreal entre el 6 y el 27 de mayo de 1947. La República Argentina, que ya había adherido al Convenio de Chicago de 1944, se dispuso a participar con un importante equipo de profesionales, pues el gobierno nacional era plenamente consciente de lo que se estaba jugando en Canadá. Así, el 26 de abril de 1947 el Presidente Perón firmó el Decreto N° 11.285/47 integrando la delegación argentina que, como no podía ser de otra manera, estuvo presidida por el Dr. Enrique Alberto Ferreira en su calidad de Director de Aeronáutica Comercial de la Secretaría de Aeronáutica. Entre los treinta y cinco argentinos enviados a Montreal destacaban el Vicecomodoro de la Fuerza Aérea Argentina Juan Francisco Fabri (gerente de operaciones de la *Flota Aérea Mercante Argentina*), el Capitán de Justicia Ricardo Aurelio Foglia y el Primer Teniente de Justicia Jorge Damianovich Oliveira (abogados especialistas en Derecho Aeronáutico incorporados con grado militar al escalafón de la Fuerza Aérea) y un ignoto muchacho de veintisiete años llamado Walter Binaghi.

Binaghi, nacido en Buenos Aires el 13 de julio de 1919, se había graduado e ingeniero civil en la Universidad Nacional de Buenos Aires en 1943, a los veinticuatro años, y desde entonces se había abierto camino en paralelo en dos actividades, la primera como profesor de Física y Matemática y la segunda como ingeniero en la Dirección General de Infraestructura de la Secretaría de Aeronáutica. En uno y otro escenario destacó inmediatamente por su seriedad, su mente analítica y su capacidad prácticamente innata de

encontrar soluciones donde todo el mundo veía sólo problemas. Estas cualidades, además de su dominio fluido del idioma inglés, la aseguraron un asiento en el Douglas DC-4 de FAMA que trasladó a la delegación argentina a Canadá.

En su primera Asamblea de 1947 la OACI integró su estructura de gobierno, compuesta por un *Consejo* (encargado de la conducción general del organismo, con funciones administrativas, técnicas y económicas), una *Comisión de Navegación Aérea* (encargado del estudio y generación de procedimientos internacionales de aeronavegación), un *Comité de Transporte Aéreo* (encargado de los problemas específicos del sector), un *Comité Jurídico* (encargado de elaborar los documentos y protocolos de Derecho Aeronáutico), un *Comité de Ayuda Colectiva* (encargado de facilitar la asistencia técnica, de instrucción, operativa o financiera a los Estados que carecieran de instalaciones o facilidades apropiadas para la navegación aérea) y un *Comité de Finanzas* (encargado de manejar las cuentas de la organización, especialmente el seguimiento de los aportes que cada Estado debía efectuar para su sostenimiento). Desde el comienzo quedó claro que el principal cuerpo técnico de la naciente OACI era la *Comisión de Navegación Aérea*, pues allí se habrían de catalizar todos los problemas de interconexión aérea entre los distintos países del mundo, desde la inexistencia de radioayudas hasta el divergente tratamiento dado a las aerovías por los distintos Estados, pasando por la ausencia de una cartografía aeronáutica uniforme, telecomunicaciones estandarizadas y servicios de información fiables (especialmente en materia de meteorología). En el planteo de todos estos problemas, como en la postulación de soluciones económicas y prácticas, el Ingeniero Walter Binaghi pronto destacó entre todos sus pares, a punto que primer presidente del Consejo, el norteamericano Edward Pearson Warner, lo recomendó ante el gobierno argentino para que se desempeñara como miembro permanente de la *Air Navigation Commission*.

Ese fue el comienzo de la asombrosa carrera de Walter Binaghi en la OACI, donde se desempeñó como miembro de la *Comisión de Navegación Aérea* (1947-1957), presidente de la misma por decisión mayoritaria de los delegados (1949) y presidente del poderoso *Consejo* por decisión unánime de todos los Estados miembros de la organización (1957 – 1976). Binaghi maduró como individuo al tiempo que iba modelando a un organismo internacional que, a la vez, estaba modelando a la Aviación Civil en su conjunto. Y todo “haciendo camino al andar” en un contexto internacional signado por las rivalidades de la Guerra Fría que se había iniciado precisamente en 1947, el año en que pisó por primera vez Montreal. A fuerza de contexto Binaghi debió aprender de economía, finanzas y política internacional, transformándose progresivamente de técnico puro en diplomático, una metamorfosis que le permitiría moverse con destreza en un ambiente tan complejo como competitivo en el que debía mantenerse siempre a la iniciativa para no perder nunca ni conocimientos duros, ni autoridad moral, ni poder político, ni vigencia como autoridad. Así, de ser un cauto ingeniero veinteañero, de aspecto juvenil y bonachón, Binaghi devino peso-pesado de nivel mundial, un argentino infatigable que honró con creces a su cuna y a su país, liderando procesos realmente complejos en un tiempo en que la Aviación Civil vivió la transformación más acelerada y dramática de su historia.

En efecto, cuando Binaghi devino miembro de la ANC en 1947, la inmensa mayoría de los países del mundo carecía de sistemas de ayuda a la navegación aérea, mientras que para 1976 la red de estaciones VOR-DME era prácticamente mundial, habiéndose instalado emisores OMEGA para cubrir los vacíos oceánicos en Bratland (Noruega), Trinidad (Trinidad y Tobago), Paynesville (Liberia), Kaneohe (Hawái, Estados Unidos), La Moure (North Dakota, Estados Unidos), Chabrier (territorio de Francia en el Océano Índico), Woodside (Australia), Tsushima (Japón) y Trelew (Argentina). Bajo la conducción de Binaghi, la OACI contribuyó al crecimiento sostenido del transporte aéreo internacional, pasando de los aviones transformados a partir de rezagos de la Segunda Guerra Mundial (AVRO *Lancastrian*, Douglas C-47) a los aviones de línea de diseño específico que marcaron los estándares modernos (Convair CV-240, Martin 202), para luego saltar de los jets de primera generación que duplicaron la velocidad del tráfico de pasajeros (De Havilland *Comet*, Boeing 707, Douglas DC-8) para terminar en los jets de fuselaje ancho que permitieron el turismo internacional de masas (Boeing 747, Douglas DC-10, Lockheed *Tristar*).

Binaghi estuvo detrás de todas las discusiones que llevaron a la uniformidad de los procedimientos de certificación de productos aeronáuticos, lo que permitiría en definitiva la dispersión fabril de una misma marca (como ocurrió con Piper Aircraft Corporation en Polonia, Brasil, Colombia y Argentina) y la integración de esfuerzos de varios países en un misma línea de montaje (como ocurrió con el consorcio franco-británico que alumbraría al avión supersónico *Concorde* y su consecuencia, el consorcio Airbus). Walter Binaghi se retiraría retirando de la OACI el 31 de julio de 1976, tras 29 años de servicio de los cuales 19 había pasado al frente del Consejo. Para entonces la Aviación Civil exhibía un grado de madurez equivalente al actual, con pronósticos meteorológicos satelitales, políticas protección ambiental y hasta mecanismos de protección contra actos de terrorismo.

### **Montreal y después**

En 1947, cuando la República Argentina hizo su debut estelar en la flamante OACI, nuestro país contaba con un modelo integrado de Autoridad Aeronáutica en virtud del cual un único organismo nacional, la Secretaría de Aeronáutica de la Nación, concentraba todas las funciones y potestades inherentes al ejercicio de la soberanía aérea del Estado. La Secretaría de Aeronáutica había sido creada por Decreto 288/45 del 4 de enero de 1945 y colocada bajo la dependencia directa del Presidente de la Nación, que en 1947 era el Teniente General Perón. El dato no era anecdótico, porque Perón era amigo personal del Brigadier General Bartolomé de la Colina, el padre de fundador de la Fuerza Aérea Argentina como institución independizada del Ejército, un oficial superior extraordinariamente capaz al que designó para dirigir el organismo como primer Secretario de Aeronáutica.

La Secretaría de Aeronáutica 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, de la que dependía jerárquicamente la Dirección de Aeronáutica Comercial en la que se desempeñaba el Dr. Enrique Ferreira) y la recién creada Fuerza Aérea Argentina (de la que dependían no sólo sus Brigadas Aéreas, sino la Escuela de Aviación Militar y la Fábrica Militar de Aviones, rebautizada *Instituto Aerotécnico*). El Secretario de Aeronáutica tenía dependencia directa del Presidente de la Nación, regulaba todo lo concerniente a la aeronáutica civil y militar del país, y era el encargado de implementar los compromisos internacionales que la República Argentina adquiriría en materia aeronáutica, particularmente los acuerdos bilaterales de transporte aéreo surgidos de la Doctrina Ferreira y las normas y métodos recomendados surgidos del Convenio de Chicago. De hecho, el Brigadier de la Colina tuvo la titánica responsabilidad de implementar los primeros Anexos Técnicos del Convenio (que modelarían a la Aviación Civil argentina) lo que hizo en forma paralela al equipamiento y adoctrinamiento militar (que modelarían a la Fuerza Aérea Argentina).

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). Sólo la Aviación Naval quedó fuera del alcance de la Secretaría de Aeronáutica, por considerarse que constituía un brazo aéreo inescindible de la Marina de Guerra. La explicación en realidad era otra y se resumía en una fortísima lucha de poder entre Perón, de la Colina y los sectores más conservadores de la Armada, profundamente antiperonistas, quienes habrían de precipitar las dos rebeliones que llevarían al derrocamiento de Perón en 1955.

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*. Durante éste período, que podríamos llamar fundacional, la representación de la República Argentina ante la OACI fue ejercida por oficiales de alto rango de la Fuerza Aérea Argentina. Así, al Vicecomodoro Juan Francisco Fabri (1947) siguió el Capitán Armando Irungaray (1948), el Comodoro Arturo F. Grassi (1949/1951), nuevamente Fabri ascendido a Comodoro (1951-1952), el Brigadier Luis Nicolás Ríos (1952/1953) y el Brigadier Oscar Pablo Delfino

(1953/1954). En éste período, y como se dijo, el representante argentino ante la *Comisión de Navegación Aérea* fue el Ing. Walter Binaghi, que incluso llegó a ocupar la presidencia de dicho cuerpo en 1949.

El formato de Autoridad Aeronáutica integrada en la esfera de la Secretaría/Ministerio de Aeronáutica era tan sólido y coherente que se mantuvo incluso después de producida la *Revolución Libertadora* de septiembre de 1955, que depuso al gobierno de Perón. Lo que cambió en los años inmediatamente posteriores fue el esquema de equilibrio entre Aviación Civil y Aviación Militar pues en 1958, bajo la presidencia del Dr. Arturo Frondizi, se reorganizó la Administración Pública Nacional a través de la nueva Ley de Ministerios 14.439. 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. En este período, que podríamos llamar de post-peronismo, la representación argentina ante la OACI fue ejercida alternativamente por militares y civiles, concretamente el Brigadier Heriberto Ahrens (1955/1956), el Dr. E.D.L. Rosso (1957/1959), el Sr. Hugo Roque Settis (1959/1961), el Comodoro Eduardo Gerónimo Mattenet (1961/1963), el Sr. Ramón V. Kelly (1963/1965) y el Comodoro Ricardo Witte (1965/1967). Al inicio de éste período la representación argentina en la *Comisión de Navegación Aérea* fue continuó siendo ejercida por el Ing. Walter Binaghi (hasta 1957) y desde entonces estuvo a cargo de los Sres. Gerardo A. Gonzalo (1957/1959), José Pedro Hernández (1959/1963), Carlos M. Geoffroy (1963/1965) y Enrique Luis Ainsworth (1965/1967).

El esquema asimétrico entre Aviación Civil y Militar, 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 fue consecuencia directa de la intrusión castrense en la vida política e institucional del país, derivada de los Golpes de Estado de 1955, 1966 y 1976. Muy al margen de ello, es importante destacar que todos los gobiernos posteriores a 1955, fueran democráticos o *de facto*, respetaron el criterio de *poder aéreo integrado*, en buena medida porque todos contaron con la Fuerza Aérea Argentina como institución garante de su coherencia. En términos prácticos, esto significaba que 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). En éste período, que podríamos

llamar de consolidación, la representación argentina en la OACI fue ejercida por el Brigadier Cándido Martín Capitán (1967/1969), el Comodoro Horacio Humberto Larghi (1969/1971), el Comodoro Roberto Temporini (1971/1973), el Comodoro Basilio Arturo Ignacio Lami Dozo (1973/1975), el Comodoro Teodoro Guillermo Waldner (1975/1978), el Comodoro Carlos Alberto José DeBlasis (1978/1981) y el Comodoro Heriberto Vicentini (1981/1984). En éste periodo los miembros argentinos en la Comisión de Navegación Aérea fueron Enrique Luis Aisworth (1967/1969), José María Gabrielli (1969/1971, ocupando la presidencia de la Comisión en 1970), el Ingeniero Jorge Rodríguez Noguera (1971/1975, también ocupando la presidencia de la Comisión en 1975), Jorge Nassim (1975/1978), Patricio R. Delaney (1978/1981) y Alberto Astorga (1981/1984). Estos dos últimos se encontraban escalafonados como Personal Civil de la Fuerza Aérea Argentina, con rango de Superior Primero.

### **El proceso de desintegración**

El esquema de integración que había caracterizado a nuestra Autoridad Aeronáutica comenzó a destruirse en 1983, cuando el Presidente Raúl Alfonsín trasladó la Dirección Nacional de Transporte Aero comercial a la Secretaría de Transportes del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Según el historiador aeronáutico Pablo Potenze *“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”*.

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 aeropuertos <sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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.

concesión con la empresa Aeropuertos Argentina 2000 SA 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*. Concretamente, fueron transferidas 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 Assesment* y la Comisión de Prevención de Accidentes, con los bienes patrimoniales registrados a cargo de cada dependencia y sus respectivos cargos y créditos presupuestarios.

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 vacío 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 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*, que comprendía 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).

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). En virtud del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 27/2018 de *Desburocratización y Simplificación del Estado Nacional*, suscripto por el Presidente Mauricio Macri el 11 de enero de 2018, quedó disuelta la Dirección Nacional de Control de Tránsito Aéreo (DNCTA) del Ministerio de Defensa y fueron transferidos a la EANA servicios ATM, AFTM, ARO y AIS que esta repartición prestaba en los aeródromos de Tandil, El Palomar, Reconquista, Villa Reynolds, Moreno, Río Cuarto, Termas de Río Hondo, Río Gallegos y Sauce Viejo. También fue transferido a la EANA el equipamiento CNS que apoya los servicios de comunicaciones, radiodifusión, radionavegación y mensajería aeronáutica en los aeródromos citados; y veintidós *Radars Secundarios Monopulso Argentinos* (RSMA) fabricados e instalados por INVAP S.E.

Como vemos, entre 1983 y 2017 el Estado Argentino atomizó por completo el concepto de Autoridad Aeronáutica integrada, dando lugar a un modelo desintegrado, mucho más profesionalizado y específico, pero también mucho más caro y mucho menos eficiente en su conjunto, pues la Aviación Civil quedó atrapada entre múltiples agencias federales que se mueven con sus propios tiempos, lógicas y criterios, absolutamente descoordinadas entre sí y literalmente a espaldas de los usuarios, operadores y explotadores. En este periodo, que podríamos llamar de desintegración, la representación argentina ante la OACI fue ejercida por oficiales de alto rango de la Fuerza Aérea Argentina, hasta que la disolución del Comando de Regiones Aéreas dio lugar a la representación de funcionarios civiles.

Los delegados militares fueron el Comodoro Alberto Alegría (1984/1987), el Comodoro Dante René Besaccia (1987/1990), el Comodoro Roberto Francisco Cardoso (1990/1993), el Comodoro Jorge Luis Peraltamonti (1993/1996), el Comodoro Antonio Fazio Carreras (1996/1999), el Comodoro José Luis Bacarezza (1999/2002), el Comodoro Humberto C. Trisano (2002/2005), el Comodoro Daniel Valente (2005/2008) y el Comodoro Alberto M. Singh (2008-2010). Desde entonces los representantes civiles han sido el Sr. Jorge Andrés Gelso (2010/2012), el Embajador Alberto J. Dumont (2013/2016) y el Embajador Gustavo E. Ainchil (2016 a la fecha). Como puede verse, tras el fin de la *Doctrina del Poder Aéreo Integrado* y la consecuente desintegración de la Autoridad Aeronáutica unificada, la representación de la República Argentina ante la OACI ya no fue ejercida por

profesionales de cuño técnico designados por la ANAC, sino por diplomáticos designados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación, cuyos conocimientos en materia aeronáutica resultan por lo menos opinables.

En este período, la representación ante la *Comisión de Navegación Aérea* fue ejercida por personal civil de la Fuerza Aérea Argentina (hasta 2008) y por profesionales de la Administración Nacional de Aviación Civil (desde entonces). Ellos fueron Efrén Zapiola (1984/1987), Sigfredo Blauzwirn (1987/1990), Tomás Rodolfo Manzanares (1990/1993), Oscar Mareiff (1993/1996), Eduardo Rodino (1996/1999), Héctor Luis Sánchez (1999/2002), Edgardo Sánchez Ara (2002/2005), Jorge R. Cornelio (2005/2008), la Licenciada Silvia Ana González (primera delegada argentina, 2008/2010), Rubén Oscar González (2011/2014) y Raúl O. Carboni (2014 - 2019) y Mariana Etchevest (2019). La designación de ésta última funcionaria, ingeniera, produjo un auténtico revuelo en la comunidad aeronáutica argentina, dada su especialidad y antecedentes, totalmente ajenos a la *Comisión de Navegación Aérea*. En efecto, previo a su nombramiento la Ing. Etchevest se había desempeñado como Jefa del Departamento Gestión de Pavimentos y Directora de Proyectos de Infraestructura en la Dirección General de Infraestructura y Servicios Aeroportuarios de la ANAC.

### **El modelo actual**

La OACI, en tanto organismo supranacional o “Club de Estados”, sólo le indica a sus miembros *qué* deben hacer en materia aeronáutica para expandir la aeronáutica continuamente y en forma cada vez más segura, pero no les dice *cómo* hacerlo. En consecuencia, cada país adherido al *Convenio de Aviación Civil Internacional* tiene plena libertad para organizar su Autoridad Aeronáutica en la forma en que lo considere conveniente en función de la magnitud de sus operaciones aéreas, sus condiciones geográficas, su economía o su presupuesto. A modo de ejemplo, el modelo de Autoridad Aeronáutica organizado para Francia es completamente distinto del organizado por Gabón, porque mientras la primera es una verdadera potencia industrial aeronáutica, el segundo es un país donde la aviación se encuentra muy poco desarrollada.

Entonces, la OACI no se mete en el *cómo* de la organización interna de cada país soberano, aunque *presupone* que cada Estado miembro pondrá en vigencia los Anexos Técnicos en forma orgánica, dado que no se trata de textos desconectados, como burbujas aisladas entre sí, sino de documentos interconectados que conforman un cuerpo lógico e intrínsecamente coherente. De lo expuesto se desprende que la OACI no criticó al modelo de Autoridad Aeronáutica actualmente vigente en la República Argentina, aunque el mismo resulta poco eficiente, muy costoso en términos de presupuesto y poco efectivo a la hora de mantener el protagonismo de nuestro país en el escenario aeronáutico internacional.

En efecto, tras abandonar la *Doctrina del Poder Aéreo Integrado* y desmembrar su Autoridad Aeronáutica única, la República Argentina generó ocho agencias federales con formatos jurídicos distintos para dar cumplimiento a los (hasta ahora) diecinueve Anexos

Técnicos de Convenio de Chicago. La atomización ha generado especialización y profesionalización en cada una de las estructuras, pero en el camino se ha perdido la visión de conjunto y la unidad de criterio que era característica del modelo anterior. Para peor, los recursos humanos de cada agencia federal se seleccionan, capacitan y promueven de manera completamente distinta, lo que garantiza que, con el tiempo, el esquema de aislamiento será cada vez mayor. Los distintos usuarios y explotadores de nuestra Aviación Civil, sean compañías de Transporte Aéreo, empresas de Trabajo Aéreo, aeroclubes u operadores particulares de Aviación General, se encuentran actualmente soportando las consecuencias de la desintegración, que lejos de fortalecer al modelo de Autoridad Aeronáutica Argentina, lo ha debilitado.

En los cuadros que siguen veremos cuáles son las agencias federales que actualmente conforman el nuevo modelo argentino de Autoridad Aeronáutica, cuál es su dependencia administrativa o jerárquica, cuál es su régimen legal y qué Anexos Técnicos del Convenio de Aviación Civil de Chicago tienen a su cargo implementar en nuestro país. En la nómina hemos incluido a la empresa *Aerolíneas Argentinas* pues, en su calidad de continuadora legal de la *Flota Aérea Mercante Argentina*, es la “aerolínea de bandera” beneficiaria de los acuerdos bilaterales de reciprocidad inherentes a la *Doctrina Ferreira*.

ORGANIZACIONES DEL ESTADO ARGENTINO CON INJERENCIA DIRECTA EN AVIACIÓN CIVIL			
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
Aerolíneas Argentinas	Sociedad Anónima ("aerolínea de bandera")	Ministerio de Transporte	Ley 26.466

**MODELO ARGENTINO RESULTANTE DE LA  
DESINTEGRACIÓN DE LA AUTORIDAD AERONÁUTICA UNIFICADA**

Anexo Técnico	Materia regulada por el Anexo Técnico (título abreviado)	Autoridad de aplicación federal	Alcance o materia del Anexo Técnico (contenido muy simplificado)
Anexo 1	Licencias al Personal	ANAC	Certificación de idoneidad de pilotos, mecánicos, controladores, etc.
Anexo 2	Reglamento del Aire	ANAC	Clasificación del espacio aéreo y reglas de vuelo visual e instrumental.
Anexo 3	Servicio Meteorológico	SMN-ANAC	Recolección, procesamiento e información de datos meteorológicos.
Anexo 4	Cartas Aeronáuticas	IGN – ANAC	Cartografía aeronáutica visual e instrumental.
Anexo 5	Unidades de Medida	ANAC	Patrones de medición uniformes
Anexo 6	Operación de Aeronaves	ANAC	Procedimientos estandarizados para líneas aéreas internacionales
Anexo 7	Marcas de Nacionalidad	ANAC	Prefijos de identificación de aeronaves
Anexo 8	Aeronavegabilidad	ANAC	Certificación de productos aeronáuticos y su mantenimiento
Anexo 9	Facilitación	ANAC- ORSNA-PSA- SENASA	Simplificación de procedimientos aduaneros, migratorios y sanitarios en aeropuertos internacionales.

Anexo 10	Telecomunicaciones	ANACENACOM- EANA	Estandarización de equipos, licencias y procedimientos de comunicaciones, radioayudas y calibraciones.
Anexo 11	Tránsito Aéreo	EANA	Control de tráfico aéreo, información de vuelo y servicios de alerta.
Anexo 12	Búsqueda y Salvamento	EANA	Asistencia a aeronaves en peligro. Cooperan Fuerzas Armadas.
Anexo 13	Investigación de Accidentes de Aviación	JIAAC	Peritaje de aeronaves accidentadas para producir recomendaciones de seguridad.
Anexo 14	Aeródromos	ANAC- ORSNA	Diseño, operación y mantenimiento de infraestructura aeronáutica.
Anexo 15	Información Aeronáutica	ANAC-EANA	Métodos para la recolección y manejo de datos necesarios para la operación aérea.
Anexo 16	Protección Ambiental	ANAC, ORSNA	Estándares para disminuir la emisión de gases perjudiciales y polución sonora.
Anexo 17	Prevención contra actos de interferencia ilícita	PSA	Procedimientos para prevención de terrorismo y piratería aérea.
Anexo 18	Mercancías Peligrosas	ANAC-PSA	Reglas para etiquetado, empaque y transporte aéreo de material sensible.
Anexo 19	Seguridad Operacional	ANAC-EANA- JIAAC	Gerenciamiento de los riesgos inherentes a la operación de aeronaves

### **El precio de la desintegración**

La des-integración de cualquier 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 adoctrinada 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* (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 <sup>2</sup>; se desintegró estructural y funcionalmente, y navegó al garete bajo la dependencia de tres Ministerios diferentes <sup>3</sup>.

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. Sirvan de ejemplo las normas emitidas 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). Mientras la Autoridad Aeronáutica Norteamericana se mueve mirando al futuro, la nuestra se ha limitado a ser reactiva, escasamente propositiva y pocas veces proactiva. En efecto, 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

---

<sup>2</sup> Subsecretaría de Aviación Civil, Dirección Nacional de Aviación Civil, Comando de Regiones Aéreas y Administración Nacional de Aviación Civil.

potencialmente pueden obstruir su desarrollo. 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 extraaeronáuticas con impacto directo en el ámbito aeronáutico civil se encuentran 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.

A nivel internacional la desintegración de la Autoridad Aeronáutica argentina ha tenido también impacto negativo. Nuestro país no cuenta ni remotamente con el peso relativo que tenía en Montreal a mediados de la década de 1970, en buena medida porque nadie se ocupó de formar y promover equipos profesionales estables que garantizaran la capacidad de negociación de nuestro país en el extranjero. A modo de ejemplo, y sin que se considere una

<sup>3</sup> Ministerio de Defensa (1958-2007), Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2007-2015); Ministerio de Transporte (2015-2017).

crítica injusta, la mayoría de los oficiales de la Fuerza Aérea Argentina que se desempeñaron como delegados argentinos ante la OACI durante los años del Comando de Regiones Aéreas, accedieron al destino como un escalón más en su carrera, se fueron de Canadá del mismo modo ignoto en que llegaron, y en general no le dieron particular lustre ni protagonismo a nuestra delegación. Su formación profesional en temas aeronáuticos, sin embargo, era muy superior a la que exhiben los funcionarios diplomáticos que, desde 2013, representan a nuestro país en la OACI.

Demás está decir que el espacio que la Argentina ha perdido en la OACI ha sido ocupado por otros países de la región, es especial Brasil y Chile, cuyas Autoridades Aeronáuticas tienen formatos completamente distintos al nuestro y cuyos delegados se caracterizan tanto por su nivel técnico como por la fuerte defensa que ejercen respecto de los intereses de sus respectivos Estados. Quizá sea tiempo de revisar nuestras acciones y corregir nuestros errores, en buena medida para rendir tributo al esfuerzo de los titanes que colocaron a nuestro país en la OACI, entre ellos el Dr. Walter Binaghi, que murió anónimamente en Buenos Aires el 16 de julio de 2006, a la edad de 87 años, sin haber recibido de la Autoridad Aeronáutica Argentina el reconocimiento que hubiera merecido.

## **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.

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

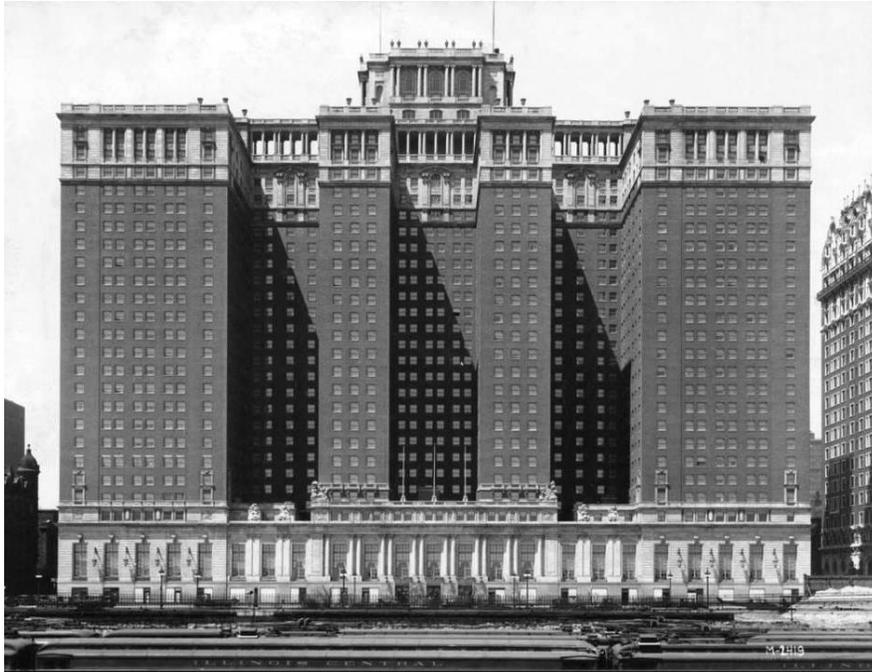
**Pelsser, Albert.** (2018) *The Postal History of ICAO*. Publicado el 6 de noviembre de 2018. <https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/index.html>. Consultado 31 de diciembre de 2018.



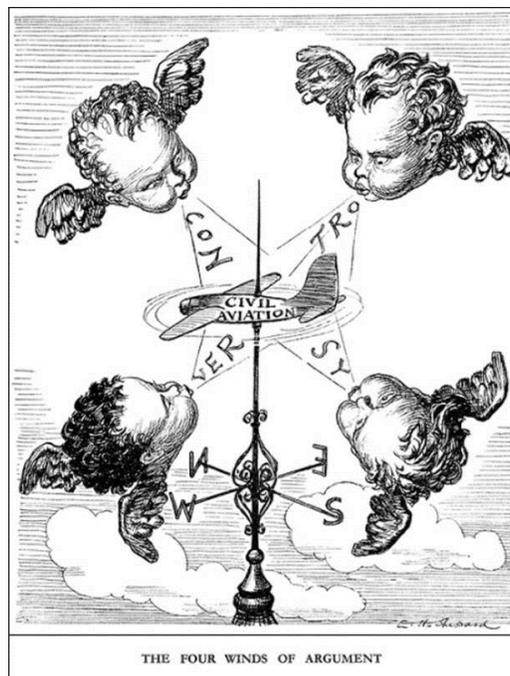
Tanques norteamericanos *Sherman* se abren camino en Arras, Francia, el 1° de septiembre de 1944. Diez días después, y con la Segunda Guerra Mundial desarrollándose todavía en Europa y Asia, los Estados Unidos convocaron a la Conferencia de Chicago para decidir cómo debería organizarse la Aviación Civil en el mundo, pues ya contemplaban la derrota de Alemania, Italia y Japón. (Guido Ghiretti)



Vista aérea del aeródromo de Walnut Ridge, Arkansas, en noviembre de 1945, uno de los muchos enclaves desérticos norteamericanos donde comenzó a concentrarse la producción excedente de aviones de la Segunda Guerra Mundial, entre ellos grandes cantidades de transportes Douglas C-47 y Curtiss C-46. Para entonces los Estados Unidos ya estaban listos para dominar el transporte aéreo global a través de su doctrina de *Cinco Libertades del Aire*. Consciente del peligro que esto representaba para los países periféricos que aspiraban a desarrollar sus propias empresas aerocomerciales, el Dr. Enrique Ferreira generó la célebre *Doctrina de Derecho Internacional Aéreo*, que sería adoptada por la Argentina y muchos otros países emergentes. (Waltut Ridge Army Flying School Museum).



El enorme Hotel Stevens de Chicago, con vista al lago Michigan, donde tuvo lugar la Conferencia de Aviación Civil que daría lugar a la firma del *Convenio de Aviación Civil Internacional*, instrumento creador de la OACI. (Guido Ghiretti)



La Aviación Civil, tal cual hoy la conocemos, pudo haber sido completamente distinta. El modelo actual fue resultado del consenso alcanzado entre los países a partir de cuatro posiciones argumentales enteramente diferentes, como puede verse en esta caricatura de Ernest Howard Shepard, trazada en alusión a las fuertes discusiones mantenidas para conciliar el texto definitivo del Convenio suscripto en 1944 en Chicago.



Construcción del *International Aviation Building*, el edificio ubicado en el 1080 de University Street, Montreal, Canadá, que fue inaugurado el 15 de julio de 1949. La OACI se edificó desde cero y en el proceso fue modelando a todo lo que hoy conocemos como Aviación Civil. (ICAO).



El Primer Teniente de Justicia (abogado) Jorge Damianovich Oliveira, el Dr. Enrique Ferreira y el Vicecomodoro Juan Fabri posan junto al Douglas DC-4 de FAMA a su arribo a Montreal en 1947. (PICAO)



Delegación argentina en la asamblea constitutiva de la OACI. De izquierda a derecha: Dr. Enrique Ferreira (autor de la *Doctrina Argentina de Derecho Internacional Aéreo*), Vicecomodoro Juan Fabri (gerente de operaciones de FAMA, la línea de bandera creada para sostener la *Doctrina Ferreira*), Dr. Juan Raúl Pérez Manzano (especialista en Derecho Aeronáutico), Doctor Ingeniero Bernardo Mayantz (Secretario de Primera Clase del Ministerio de Relaciones Exteriores) y el joven Ingeniero Walter Binaghi, quien terminaría siendo un jugador esencial en la naciente organización. (PICAO)



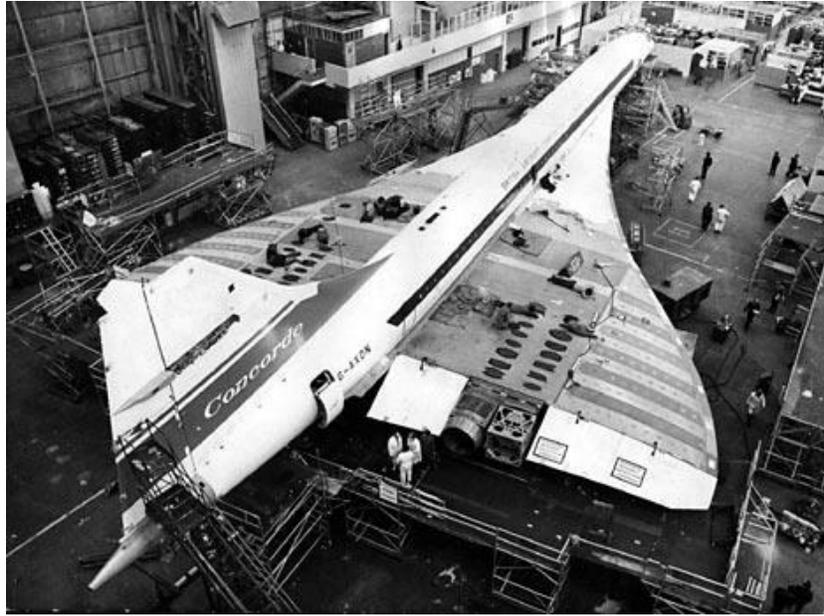
La Comisión de Navegación Aérea de la OACI reunida el 21 de septiembre de 1949 en Montreal bajo la presidencia del Dr. Walter Binaghi. En la foto aparecen M. Gómes (Brasil), Stuart Graham (Canadá), Y.C. Wu (China), C. Teyssier (Francia), J. van der Heijden (Países Bajos), A. Hansen (Suecia), G.J. Warcup (Gran Bretaña) y H. Walker Percy (Estados Unidos). (ICAO)



El Dr. Walter Binaghi, en su calidad de Presidente del Consejo de la OACI, se dirige a todos los representantes del mundo en el curso de la Asamblea celebrada en 1959 en San Diego, California, Estados Unidos. Durante 29 años fue una de las voces más autorizadas en materia aeronáutica y bajo su gestión se modeló prácticamente todo lo que hoy conocemos como Aviación Civil. (ICAO)



El Aeropuerto Internacional de Ezeiza en 1980, un ejemplo de la madurez alcanzada por nuestra Aviación Civil al abrigo de la normativa OACI. La infraestructura se desarrolló conforme al Anexo 14, las aeronaves fueron certificadas conforme al Anexo 6, el flujo de pasajeros se administró conforme al Anexo 9, las comunicaciones aeronáuticas y ayudas a la navegación se desarrollaron conforme al Anexo 10 y los servicios de tránsito aéreo se prestaron conforme al Anexo 11, por sólo citar algunos de los documentos derivados del *Convenio de Aviación Civil Internacional* suscripto en Chicago en 1944. (Gustavo D'Antiochia)



Proceso de construcción del *Concorde*, el primer (y hasta ahora único) avión de transporte supersónico del mundo. Su desarrollo fue posible gracias al grado de integración de procedimientos y certificaciones de aeronavegabilidad que Francia y Gran Bretaña, dos países históricamente rivales, habían desarrollado a partir de los Anexos 8 (Aeronavegabilidad) y 14 (Aerodromos) del Convenio 1944. El propio nombre del avión significa *concordia*, uno de los objetivos políticos de los padres fundadores de la OACI. (BAC-Aerospatiale)



Línea de montaje de aviones Piper PA-28 *Cherokee* y PA-32 *Cherokee Six* en la planta de Pocito, San Juan, a principios de 1974. Los acuerdos de producción bajo licencia entre Piper Aircraft Corporation y Chincul SA hubieran sido imposibles de ejecutar sin la previa convalidación de los certificados de producto emitidos por la *Federal Aviation Administration*, por parte de la Fuerza Aérea Argentina, entonces autoridad aeronáutica de aplicación del Anexo 8 del Convenio de Aviación Civil Internacional. (Guido Ghiretti)



La Comisión de Navegación Aérea en la actualidad. Argentina ha tenido presencia permanente en ella desde 1947, presidiéndola en 1970 (Walter Binaghi) y 1970 (José María Gabrielli). (ICAO)



Sesión de la Asamblea General de la OACI, la máxima estructura de gobierno del organismo, en Montreal. La OACI forma parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU), con quien comparte los principios de paz, orden, bienestar y prosperidad mundial. (ICAO)



Sesión del Consejo, el órgano ejecutivo de la OACI, que el argentino Walter Binaghi presidió durante 19 años consecutivos. El Consejo supervisa a las comisiones técnicas de trabajo y aprueba los nuevos Anexos Técnicos al *Convenio de Aviación Civil Internacional*, así como sus sucesivas actualizaciones. (ICAO)



Delegación argentina ante la 39ª Asamblea de la OACI celebrada en Montreal en 2016. La imagen ilustra la desintegración de la Autoridad Aeronáutica unificada que caracterizó a nuestro país durante décadas, pues en

ella aparecen la Contadora Ana Pamela Suárez (Presidenta de la JIAAC), el Dr, Agustín Rodríguez Grellet (Presidente de la EANA), el Ing, Juan Pedro Irigoín (Administrador de la ANAC), varios funcionarios de la PSA y el Embajador Gustavo Ainchil (representante diplomático argentino ante la OACI). (PSA)



Aviones comerciales de Chile, Alemania, Estados Unidos y Francia comparten plataforma en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza. Cada línea extranjera fue autorizada a operar en nuestro país tras la firma de acuerdos bilaterales y a condición de reciprocidad, uno de los muchos legados vigentes de la Doctrina Ferreira.



La sede central de la OACI, como luce actualmente en el 1080 de Unversity Street, Montreal, Canadá.  
(Henrickson)



El “esqueleto invisible” de la OACI subyace en cada aspecto de la Aviación Civil y no se limita sólo al transporte aéreo internacional. Cada segmento de actividad de, por ejemplo, el Aero Club Posadas (foto) se entiende y explica por referencia a la normativa técnica que la OACI va ha sugiriendo a sus Estados miembros. (Misiones OnLine)



Isologo de la OACI, destacando su alcance global y los seis idiomas oficiales en los cuales emite sus documentos de contenido técnico aeronáutico: árabe, chino, inglés, francés, ruso y español.



El Servicio de Extinción de Incendios en los Aeropuertos del Sistema Nacional, otro de los aspectos regulados a partir de la normativa emitida por la OACI, en este caso el Anexo 14 del Convenio de Chicago.  
(ANAC)



La investigación de los accidentes e incidentes de aviación es realizada en nuestro país por la JIAAC con respaldo en el Anexo 13 del *Convenio de Aviación Civil Internacional*. (Telam)



Los servicios de tránsito aéreo se prestan en Argentina conforme a lo previsto en el Anexo 11 del Convenio de Aviación Civil Internacional. Las comunicaciones y teledetección radar se ejecutan conforme al Anexo 10 y la gestión de la información se realiza conforme al Anexo 15. Todo se encuentra previsto e integrado. (EANA)



La seguridad aeroportuaria y prevención contra actos de interferencia ilícita es ejecutada en Argentina por la PSA conforme a las normas internacionales previstas en el Anexo 17 del Convenio de Chicago. (PSA)