

SESIÓN SOLEMNE DE LA C.N.P.A. N° 500/2004

ASUNTO N° 2: PALABRAS DEL SR. DIRECTOR HONORARIO DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DIFUSIÓN AERONÁUTICO – ESPACIAL Y ASESOR DEL COMANDO GENERAL DE LA FUERZA AÉREA, PROF. DR. DON EDUARDO D. GAGGERO.

ANTE LA QUINGENTÉSIMA SESIÓN DE LA **COMISIÓN NACIONAL DE POLÍTICA AERONÁUTICA**

Gracias Sr. Presidente por haberme dado la oportunidad de reintegrarme y de hacer uso de la palabra en la Sesión Nº 500 de la C.N.P.A., ante tan altas Autoridades y calificado auditorio.

El primer deber de alguien que dirige la palabra en público, es ser honesto con su auditorio. Y esa consideración me anima (no sé si me autoriza) a expresarle por qué he sido honrado con esa tarea.

Podrían decir, formalmente, que a esta altura soy el que llevo más años de actuación en esto de la POLÍTICA AERONÁUTICA. O que he sido (al menos en el título académico) el primer Profesor de una materia, POLÍTICA AERONÁUTICA, y ahora AERO-ESPACIAL, en la ECEMA, desde 1978. Lo que no quiere decir Profesor de DERECHO AERONÁUTICO Y ESPACIAL, Cátedra de la que soy el único supérstite desde mis comienzos en la EMA en 1967 y en la Facultad de Derecho en 1975.

POLÍTICA y DERECHO, aunque conceptualmente diferentes, como ciencias sociales que son, tienen puntos de indisoluble contacto e interacción.

Me siento legitimado para hablar porque he sido testigo y modesto co-protagonista, lo que me hace tachable (obras son amores) en una buena parte de la HISTORIA de nuestra POLÍTICA AERONÁUTICA y de su COMISIÓN NACIONAL

Aunque soy conciente de la antinomia, del dilema que plantean dos adagios muy conocidos: que el Diablo sabe por Diablo pero más sabe por Viejo, y que cuanto uno es más viejo, más sabe que poco o nada sabe (“yo sólo sé que nada sé”).

De mi vejez ya hemos hablado; de mi diablura, no es el caso.

De mi conocimiento, en lo relativo de mi subjetividad, sé algo de lo poco que conozco.

Y para afirmar ese modesto conocimiento debo apelar a mi condición, otra, de aprendiz de historiador, de furtivo incursionista en esa otra ciencia social que es la Historia, en el caso la HISTORIA AERONÁUTICA.

La POLÍTICA AERONÁUTICA no es más que una rama especializada de la POLÍTICA GENERAL DEL ESTADO.

Según nuestro Derecho Positivo la POLÍTICA AERONÁUTICA ES “LA ORIENTACIÓN BÁSICA, NORMATIVA Y EJECUTIVA, QUE HABRÁ DE OBSERVAR LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, EN TODO LO RELACIONADO CON LA PROBLEMÁTICA AERO-ESPACIAL EN SUS DIFERENTES ASPECTOS”.

La POLÍTICA AERONÁUTICA, como toda POLÍTICA, pone en juego MEDIOS y OBJETIVOS.

Los MEDIOS son los del PODER AÉREO, o sea “LA CAPACIDAD O APTITUD (DISPONIBLE Y POTENCIAL) PARA PROPENDER A LA REALIZACIÓN DE UNA POLÍTICA AERONÁUTICA, VALIÉNDOSE DEL ÁMBITO Y LOS MEDIOS (MATERIALES E INMATERIALES, HUMANOS Y JURÍDICOS) AERONÁUTICOS”.

La AVIACIÓN NACIONAL no es sólo un modo más de transporte. A través de sus distintas manifestaciones proporciona a cada país una APTITUD específica para el logro de distintos OBJETIVOS NACIONALES: comunicaciones, transporte, defensa, orden y seguridad internas, trabajos aéreos, deportes, turismo, enseñanza, etc..

La EFECTIVIZACIÓN de esa CAPACIDAD AERONÁUTICA requiere para su coherencia y eficacia la MANCOMUNIÓN de los elementos PRIMARIOS en los que se sustenta. Algunos son INTANGIBLES como la CONCIENCIA AERONÁUTICA (el conocimiento cabal y reflexivo de la AERONÁUTICA) o el CONTROL del ESPACIO AÉREO SOBERANO (para la salvaguarda de la integridad territorial en su tercera dimensión (ESPACIO AÉREO) y de los derechos de tráfico aéreo, que son un bien económico del patrimonio nacional. Otros elementos son TANGIBLES, los más visibles y costosos, como el PERSONAL, el MATERIAL y la INFRAESTRUCTURA.

Los elementos PRIMARIOS (aunque conceptualmente diferenciables) son elementos constitutivos de un TODO al que la doctrina UNIVERSAL desde la segunda mitad del siglo pasado, revigorizada en el presente (atentados contra las Torres Gemelas y el Pentágono en el 2001), reconoce regidos por el PRINCIPIO de la UNIDAD e INDIVISIBILIDAD del PODER AÉREO; principio sustentado desde la Cátedra de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República por el Prof. Dr. Álvaro BAUZÁ ARAUJO, quien hasta su cese en la función pública, fue el delegado del Ministerio de Transportes (D.N.T.) en la C.N.P.A.: “Es una noción absolutamente INDIVISIBLE, comprendiendo TODAS las ramas y clases de la ACTIVIDAD AERONÁUTICA, incluyendo desde luego a la ACTIVIDAD AERONÁUTICA MILITAR” (Tratado, t. II, pg. 221).

Debemos precavernos pues con esos dilemas que el Maestro y Filósofo uruguayo Carlos Vaz Ferreira denominaba los “paralogismos de falsa oposición”, creándose compartimientos estancos que, pese a sus especificidades, componen nuestra APTITUD AERONÁUTICA INTEGRAL.

Por eso debe marcarse una separación conceptual entre POLÍTICA AERONÁUTICA y POLÍTICA de los TRANSPORTES (TERRESTRES, ACUÁTICOS Y AÉREOS) PROFESIONALES, que, aunque tengan puntos tangenciales y determinen competencias concurrentes, son ambas manifestaciones especiales de la POLÍTICA NACIONAL de los ESTADOS, como también lo son la POLÍTICA EXTERIOR, la de las TELECOMUNICACIONES, la ECONÓMICA, la COMERCIAL o INDUSTRIAL, la TURÍSTICA, o la de la DEFENSA, tan ligadas todas a la AERONÁUTICA; un criterio recogido en nuestras actuales normas sobre atribución y distribución de competencias ministeriales.

Ubicada así la POLÍTICA AERONÁUTICA dentro de la POLÍTICA GENERAL y establecidas sus vinculaciones con otras POLÍTICAS ESPECIALES, procede hacer una referencia a sus FUENTES.

Si bien no hay una posición específica de la CONSTITUCIÓN respecto de la AERONÁUTICA, hay múltiples normas que le son aplicables.

También puede ser materia legislativa: como los Códigos Aeronáuticos de 1942 y de 1974; o leyes como la de Fomento de la AVIACIÓN NACIONAL de 1940; o sobre relaciones internacionales de la República en materia comercial de 1978; o las de creación y orgánica de la Fuerza Aérea Uruguaya.

En este mismo nivel, deben ubicarse los tratados aeronáuticos multi o bilaterales, que en nuestro país deben ser objeto de ratificación parlamentaria.

Luego, y ha sido lo usual, los Decretos de Normas de Política Aeronáutica del Poder Ejecutivo.

Pero también las resoluciones otorgando concesiones, autorizaciones o permisos operativos, bajo distintos grados de desconcentración.

Para abordar esa compleja temática y marco regulador, se hace necesario y conveniente el ASESORAMIENTO a los órganos de EJECUCIÓN. Lo que implica la existencia de un órgano INTERDISCIPLINARIO y MULTISECTORIAL del hecho aeronáutico.

Tal como queda reflejado en la actual composición de la C.N.P.A., con miembros permanentes de la DI.NAC.I.A. (D.G.A.C. - D.G.I.A.) y de los Ministerios de Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores, Transporte y Obras Públicas, Turismo y de la O.P.P. y la F.A.U..

Luego de estas precisiones personales y preliminares, pasaré al punto central de mi intervención.

Hoy estamos aquí reunidos en la Sesión Nº 500 de la C.N.P.A., o si lo prefieren en su quingentésima o quintugentésima reunión.

La vertiginosa aceleración del tiempo histórico que vive el Mundo y del que obviamente no puede ser ajeno nuestro país, es ocasión para cambios y nuevos proyectos.

Siempre hemos sostenido y advertido que debemos estar alertas del cambio por el cambio mismo, o de sustituir a lo viejo por lo nuevo: la verdadera opción está situada sobre lo BUENO y lo MALO.

Enseña ORTEGA Y GASSET que el HOMBRE no es nunca un primer hombre: comienza desde luego a existir sobre cierta altitud del pretérito amontonado.

Las INSTITUCIONES también se basan en una cierta altitud del pasado.

Bueno es rememorar ese pretérito en ocasión de celebrarse esta significativa Sesión Solemne de la Comisión Nacional de Política Aeronáutica.

Extraigamos del análisis histórico las claves para entender el presente y proyectarnos al porvenir.

Un largo período de la AVIACIÓN NACIONAL puede ser considerado como el “Período de las COMISIONES”, por la cantidad de organismos de ese tipo que se fueron creando (desde 1931 hasta 1975).

Digo “creando” y no siempre “funcionando”, observación que apunta a un aserto del folklore criollo: el mejor procedimiento para terminar con un asunto es pasarlo a una Comisión, la cual, más tarde o más temprano, se encargará de inhumarlo. Pero no es el caso que nos ocupa.

Rastreando desde los orígenes de la intervención estatal en la AVIACIÓN NACIONAL, decretos y resoluciones, van dejando la huella y el registro de innumerables Comisiones u organismos análogos.

Algunas con cometidos trascendentes y fundamentales como la COMISIÓN PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA AERONÁUTICA DE 1931, o la encargada en 1936 de redactar uno de los primeros Códigos Aeronáuticos del Mundo, el Código de Legislación Aeronáutica de 1942.

Otras, como la COMISIÓN ASESORA DE TRANSPORTES AÉREOS INTERNACIONALES DE 1944 que proyecta la “DECLARACIÓN DE POLÍTICA AERONÁUTICA NACIONAL” aprobada en 1946 por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros; luego la COMISIÓN ASESORA ESPECIAL DE 1958 que prepara un proyecto de “Bases Generales de Política Aeronáutica” para el Consejo Nacional de Gobierno; al año siguiente, en 1959, se instituye la COMISIÓN DE POLÍTICA AERONÁUTICA Y CONVENIOS INTERNACIONALES a la que sucede en 1964, la Comisión Asesora de Aviación.

Esa sucesión de Comisiones merece algún comentario periodístico especializado sobre la forma en que el “URUGUAY encaraba su Política Aérea” (“AERONAVEGACIÓN”; Órgano de la Aviación Nacional editado por la Federación Aeronáutica del URUGUAY, Setiembre de 1960, Año I, Nº 2: “SATURNO, NUESTRA POLÍTICA AÉREA. Debe ser por influencia de la navegación espacial, que lo único que se ha hecho en nuestro país en materia de política aeronáutica con abstracción de los consabidos bla, bla, bla – reglamentar las audiencias públicas - aparece

inspirado en el hábito de Saturno de comerse a sus propios hijos, puesto que aquel requisito sólo se exige a las empresas nacionales. No lo creería ni Ripley.”).

En 1967 se crea el MINISTERIO DE TRANSPORTE, COMUNICACIONES Y TURISMO, pasando sin un fundamento explícito a su órbita los SERVICIOS de AVIACIÓN CIVIL.

En ese esquema administrativo, se suceden las COMISIONES ESPECIALES en 1968: sus diferentes atribuciones son readjudicadas a la COMISIÓN ASESORA de AVIACIÓN en 1970. Pero ese mismo año se crean otras Comisiones: las COMISIONES DELEGADAS de noviembre de 1970, agosto de 1971, enero de 1972 y julio de 1973.

La dispersión de los órganos administrativos, más allá de su relativa ineficacia, estaba revelando una carencia sustancial: la FALTA de una POLÍTICA AERONÁUTICA GENERAL y COHERENTE.

La FUERZA AÉREA, designada formalmente como ASESORA del PODER EJECUTIVO en la materia a partir de su Ley de creación en 1953, cometido ratificado expresamente en su Ley Orgánica, en 1972 instituyó una COMISIÓN ASESORA DEL COMANDO GENERAL, con el objetivo de concebir una nueva POLÍTICA AERONÁUTICA, acorde con las NECESIDADES y POSIBILIDADES del Uruguay y su RELATIVO POTENCIAL AÉREO, así como la posición de las distintas personas públicas y privadas partícipes del hecho aeronáutico. Fueron aprobadas por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, por Decreto Nº 325/974 de 26 de abril de 1974.

Como resultado de esa nueva política, sobreviene la creación de la COMISIÓN NACIONAL de POLÍTICA AERONÁUTICA, por Decreto Nº 343/975 de 22.IV.1975.

Esa norma inicialmente reglamentaria, se eleva en su jerarquía normativa en la Ley Orgánica de la Fuerza Aérea, Nº 14.747 de 20 de diciembre de 1977.

La norma legal es por su parte reglamentada por el Decreto N° 47/983 de 16 de febrero de 1983 y otros posteriores, modificativos y ampliatorios.

De esa larga reseña surge fácilmente la multiplicidad de órganos de asesoramiento que existieron en la historia del país, así como también la longevidad de esta COMISIÓN NACIONAL de POLÍTICA AERONÁUTICA.

Si tomamos en cuenta su Decreto de creación como Comisión Nacional, son casi treinta años de actuación ininterrumpida.

Pero no estamos celebrando la mera supervivencia en años de existencia, sino la EFECTIVIDAD y la DINÁMICA de una actuación que hoy llega a las QUINIENTAS SESIONES.

El análisis de su trayectoria tiene un valor de por sí, que es la PERMANENCIA y COHERENCIA de UNA POLÍTICA adaptable al cambio, sin renuncia de sus objetivos esenciales, y el establecimiento de una verdadera JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA emanada de los cientos de dictámenes emitidos con el CONSENSO de los representantes de los organismos nacionales con competencias concurrentes, adaptando las pautas generales al caso concreto.

Por eso, le cabe gran parte del mérito, así como del acierto y de los errores con que se juzgue a las autoridades aeronáuticas en estas últimas tres décadas de la historia de la AVIACIÓN NACIONAL.

Un período significativo, donde se revisaron TODAS las relaciones aerocomerciales para adecuarlas al principio de la reciprocidad real y efectiva, y se bregó por el “sinceramiento tarifario” y la tutela de los servicios públicos de transporte aéreo regular frente a la competencia desleal.

Una etapa en la cual URUGUAY mereció las felicitaciones de la O.A.C.I. por el alto grado de cooperación brindada internacionalmente.

Un tramo histórico, en el que nuestro país empezó a abordar con dedicación y entusiasmo la problemática ESPACIAL, delineando por vez primera una POLÍTICA ESPACIAL NACIONAL, conducta seria y comprometida, que con su accionar sin

precedentes, le permitió obtener una banca permanente en la COMISIÓN DE LA O.N.U. SOBRE UTILIZACIÓN DEL ESPACIO ULTRATERRESTRE CON FINES PACÍFICOS.

Tengo a la vista el ACTA Nº 1 de la C.N.P.A., suscripta el 11.VI.975, y entre otros temas considerados destaco el del fomento de la AVIACIÓN AGRÍCOLA y la INSTITUCIONALIZACIÓN DEL C.I.D.A-E., un necesario complemento de la enseñanza a cargo del I.A.A., a través de la INVESTIGACIÓN y la DIFUSIÓN de la temática Aero-Espacial, y al que un informe reciente de la Agencia Espacial Europea reconoce como PIONERO EN SU CATEGORÍA A NIVEL MUNDIAL.

Pero además de estas realizaciones exitosas y concretas, la C.N.P.A. no podía estar ajena al cataclismo provocado unilateralmente sobre la estructura clásica de la AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL e INTERNA, con la DESREGULACIÓN (ECONÓMICA y AÉRO-COMERCIAL) y las medidas REGULATORIAS impuestas por el estado de INSEGURIDAD GLOBAL (“safety” y “security”, para hablar en el idioma de los globalizadores).

Por eso, por TODO ESE PRETÉRITO AMONTONADO, celebramos la QUINGENTÉSIMA SESIÓN de la COMISIÓN NACIONAL DE POLÍTICA AERONÁUTICA.

Me ha tocado a mi el privilegio de conocer a esta “CREATURA” desde sus primeros vagidos. Y eso me obliga a expresar el agradecimiento por lo que pude aprender de los distintos miembros y colaboradores que le dieron sustento vital en su trayectoria.

En esos años fueron muchos los nombres como para recordarlos todos ahora; pero ello no es óbice para que reciban todos y cada uno nuestro reconocimiento más sentido.

Un reconocimiento personal y directo para los que nos siguen acompañando físicamente; un reconocimiento espiritual para los que ya no están y a los que rindo reverenciado homenaje.

Más allá de los talentos y virtudes particulares e intransferibles de cada uno, los integrantes de esta COMISIÓN han estado siempre identificados por una misma vocación y amor a la causa aero-espacial que posibilita obtener el máximo de eficacia y la excelencia en los resultados de la COOPERACIÓN, del OBRAR JUNTOS, sin otra bandera que la del SERVICIO; de ese OBRAR JUNTOS, de ese trabajo “en equipo” que tanto nos gusta mentar a los uruguayos pero que tanto nos cuesta efectivizar, siempre más proclives a separar que a unir, en lugar de conjugar armoniosamente las potencialidades nacionales, para las que no deberían existir, como a veces se pretende, inicuas y esterilizantes “FRONTERAS INTERNAS”.

Desde hace varios años la COMISIÓN ha venido cooperando con las Autoridades Nacionales Aeronáuticas en el tema de la integración regional dentro del marco del Acuerdo de Fortaleza sobre Transporte Aéreo Subregional de 1996, bregando por la configuración de un SISTEMA SUBREGIONAL AERONÁUTICO de INTEGRACIÓN “INTEGRAL”, pese a las trabas y dilatorias de los países más poderosos del área.

Pero la integración regional de la comarca debe también sustentarse necesariamente con la integración INTERNA, en nuestra propia casa, un imperativo postulado desde la Santa Biblia, hasta la “Biblia Gaucha”: “Todo reino dividido contra sí mismo, queda asolado, y toda ciudad o casa dividida contra sí misma no podrá subsistir” (Mateo12,25); “Los hermanos sean unidos (...)” (“Martín Fierro”, José Hernández).

Yo les pido disculpas a mis distinguidos y pacientes auditores por esta larga exposición, exaltando la trayectoria de la C.N.P.A., que también es un pedazo de la vida de quienes la integramos.

Auguro que la Comisión perdurará como un jalón institucional memorable en los anales de la HISTORIA de la AERONÁUTICA NACIONAL.

Seguimos fieles al pensamiento del aviador-poeta Antoine de Saint-Exupery:

“ERES RESPONSABLE PARA SIEMPRE DE AQUELLO QUE HAYAS HECHO TUYO”.

Gracias Sr. Presidente.

EDUARDO D. GAGGERO
(Diciembre 17 de 2004)