

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ
JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE
MAGÍSTER EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

Criterios para la elaboración de una Política Nacional Aeronáutica

PRESENTADO POR:

José Martín Davis Gómez de la Torre

ASESORES:

Temático: Primer Secretario SDR José Alonso Yépez Castro

Metodológico: Ph.D. Milagros Aurora Revilla Izquierdo

Lima, 05 de noviembre de 2018

A mi familia.

A mi pequeño hijo, José Manuel, mi motivación constante estos dos años en la Academia Diplomática del Perú, y en la preparación anterior. A mi esposa, Daniella, por hacer de mi sueño, el nuestro y apoyarme a lo largo de todo este tiempo. A mis padres, Mariana y José, por el invaluable amor y apoyo que me brindan. A toda la familia en su conjunto, que nuestra unión sirva siempre de apoyo para nuestros proyectos. En especial para mis abuelas, Josefina y Emilia, y para Douglas, que ya no están físicamente, pero siempre presentes.

¡Gracias a ustedes!

AGRADECIMIENTOS

Mi más profundo agradecimiento a las siguientes personas:

Al Embajador Roberto Seminario Portocarrero, Director General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos, y al Ministro Gustavo Figueroa Navarro, quien se desempeñó como Director de Asuntos Aéreos y del Espacio, por haber despertado en mí el interés por trabajar la temática aeroespacial desde la Cancillería, durante las practicas realizadas en verano del presente año. Asimismo, por la orientación y guía para la elaboración de la presente investigación.

Al Ministro Jorge Lazo Escalante, al Ministro Consejero Miguel Gamarra Malca y a la Consejera Jéssica Pásara Caycho por sus consejos y pautas que me ayudaron a avanzar con este trabajo.

Al Primer Secretario José Yépez Castro, asesor temático de mi tesis, por su apoyo constante para lograr la culminación de la misma.

A la Doctora Milagros Revilla Izquierdo, asesora metodológica del presente trabajo, por sus guías, recomendaciones y constante empuje para su culminación.

A los señores Luis Arce Espinoza, Coordinador de Política Aérea de la Dirección General de Aeronáutica Civil, y MAG. FAP Carlos Chávez Cateriano, Comandante del Servicio de Mantenimiento de la Fuerza Aérea del Perú, por los alcances y orientaciones brindados, que fueron de mucha utilidad para el presente trabajo.

Al personal administrativo de la Academia Diplomática del Perú, especialmente a Lytta Arango Espinosa y Jessica Prieto Quiroz.

A mis queridos compañeros de la quincuagésima Sexta promoción de la Academia Diplomática del Perú, por los momentos compartidos.

RESUMEN

Existen dos materias que deben valorarse a la par respecto al presente tema de tesis. La primera es que la temática aérea en el Perú no es una sobre la cual se hayan desarrollado suficientes esfuerzos, en cuanto gestión pública se refiere, por lo que no existen actualmente objetivos claros en la materia, a nivel de Estado, para su desarrollo.

La segunda es que el presente año se ha dado normativa específica relativa a las características de las políticas nacionales. En este contexto, se conoce que el resolver un problema público es el eje central de este tipo de política pública.

Combinando ambas líneas, producto del desarrollo del presente trabajo, se concluye que el eje de una eventual Política Nacional Aeronáutica sería la necesidad de modernización del sector aeronáutico nacional con proyección internacional y como herramienta de desarrollo. Para lo cual es necesario determinar cuáles son las principales características, problemas y posibles causas de los mismos en el sector aeronáutico peruano.

Siendo esto así, hacia el final del trabajo, mediante el diagnóstico y análisis de la información obtenida de fuentes escritas y entrevistas, se recomiendan criterios que se debieran considerar para esta eventual política pública, a fin de solucionar la problemática presente en la aeronáutica peruana.

Palabras clave: aeronáutico, política nacional, gestión pública.

ABSTRACT

There are two subjects that must be assessed at the same time in relation to the topic of the following thesis. The first is that the air issue in Peru is not one on which sufficient efforts have been developed, as far as public management is concerned, so there are not currently clear objectives in the matter, at the State level, for its development.

The second is that this year there has been specific regulations regarding the characteristics of national policies. In this context, it is known that resolving a public problem is the central axis of this type of public policy.

Combining both lines, as a result of the development of this work, it is concluded that the axis of an eventual National Aeronautics Policy would be the need to modernize the national aeronautical sector with international projection and as a development tool. For which it is necessary to determine the main characteristics, problems and its possible causes in the Peruvian aeronautical sector.

In this order, towards the end of the work, through the diagnosis and analysis of the information obtained from written sources and interviews, different criteria is recommended that should be consider for this eventual public policy, in order to solve the problems in Peruvian aeronautics.

Keywords: aeronautics, national policy, public management.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO POLÍTICA NACIONAL	4
1.1 Marco constitucional sobre rol del Estado.....	6
1.2 Desarrollo doctrinario para una política nacional.....	7
1.3 Desarrollo normativo para una política nacional.....	13
CAPÍTULO II: SECTOR AERONÁUTICO	24
2.1 Ámbito comprendido	27
2.1.1 Espacio aereo territorial	27
2.1.2 Uso y características de la infraestructura aeroportuaria.....	31
2.1.3 Libertades del aire	33
2.2 Actores	36
2.2.1 Actores estatales	37
2.2.1.1 Sector Relaciones Exteriores	37
2.2.1.2 Sector Defensa	41
2.2.1.2.1 Ministerio de Defensa	42
2.2.1.2.2 Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y Fuerza Aérea del Perú	45
2.2.1.3 Sector Transporte	49
2.2.1.3.1 Ministerio de Transportes y Comunicaciones	50
2.2.1.3.2 Dirección General de Aeronáutica Civil.....	53
2.2.1.4 Sector Comercio Exterior y Turismo	56
2.2.2 Actores internacionales.....	59
2.2.2.1 Organización de Aviación Civil Internacional	59
2.2.2.2 Comisión Latinoamericana de Aviación Civil	61
2.3 Experiencias comparadas de PNA	63

CAPÍTULO III: POLÍTICA NACIONAL AERONÁUTICA PERUANA	65
3.1 Elaboración de una Política Nacional Aeronáutica	66
3.2 Problema público	69
3.2.1 Ámbito de acción	70
3.2.2 Infraestructura	71
3.2.3 Dinámica vuelos aerocomerciales internacionales	73
3.2.4 Conectividad aérea nacional	74
3.2.5 Promoción turismo	75
3.2.6 Industria aerocomercial nacional	76
3.2.7 Desarrollo de ciencia y tecnología aeronáutica nacional	78
3.2.8 Aerovigilancia, reconocimiento y fotografía	82
3.2.9 Proyección internacional	83
3.2.10 Rol de la fuerza armada en el desarrollo nacional	86
3.3 Propuesta de contenido de una Política Nacional Aeronáutica	89
3.3.1 Primera propuesta de criterio – Concertación intersectorial	90
3.3.2 Segunda propuesta de criterio – Infraestructura y conectividad	91
3.3.3 Tercera propuesta de criterio – Participación internacional	92
3.3.4 Cuarta propuesta de criterio – Desarrollo y uso de tecnología y medios aéreos	92
3.3.5 Quinta propuesta – Adecuación normativa	93
CONCLUSIONES	95
BIBLIOGRAFÍA	97

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación busca analizar la viabilidad de la elaboración de una Política Nacional Aeronáutica, como instrumento de gestión pública que ayude a establecer el rumbo u objetivos que debe seguir el sector aeronáutico peruano para lo cual se tendrá en cuenta diversos instrumentos normativos, como la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2021 y el Reglamento de Políticas Nacionales.

El tema de tesis abordado surge por el deseo de contribuir con un estudio para la elaboración de un medio para dar cumplimiento a los objetivos del país, reflejados en las políticas de Estado, y por el interés y afinidad especial del autor por los temas aeronáuticos, motivados en el contexto familiar en el que se desarrolló a lo largo de su vida.

Por otro lado, en la materia abordada, existe una confluencia de conocimientos entre los cuales, además de los provenientes de la afición por la temática aeronáutica, están los adquiridos en pregrado y profundizados en la Academia Diplomática del Perú, como los relativos a lo referente al Derecho Internacional Público y dentro de estos conocimientos, puede ejemplificarse, los elementos constitutivos del Estado. Cabe señalar que en lo pertinente se realiza un análisis al respecto en el trabajo. Siendo así, se considera que en el tema de tesis existe una confluencia entre conocimientos académicos y la afición por la temática de fondo, lo que decanta hacia un aporte que se espera sea válido e importante para el desarrollo del país.

El trabajo de investigación consta de tres capítulos y al final de una breve parte de conclusiones que buscará sintetizar lo más relevante de estos.

El primer capítulo aborda desde la perspectiva doctrinaria y normativa qué es una política nacional, describiendo cuáles son sus características o elementos constitutivos. De esta manera, se busca dejar claro cuál es la finalidad de este instrumento de gestión pública. Así también, se ubica el rol que cumple dicho instrumento en el sistema de gestión pública, a fin de conocer de esta manera sus implicancias.

En el segundo capítulo se procura recoger la realidad del Sector Aeronáutico peruano. Para dicho fin se contempla la legislación existente, las proyecciones y datos actuales. Uno de los elementos importantes a demostrar en este capítulo es la pluralidad de actores, tanto nacionales como internacionales, que tienen injerencia en el sector aeronáutico de manera directa o indirecta. Este capítulo, al igual que el anterior, servirá de insumo para el análisis a realizar en el tercero y último.

El tercer capítulo, como ya se indicó, analiza los datos obtenidos de los dos anteriores, pero también incorpora algunas precisiones adicionales que son producto de entrevistas realizadas a expertos en materia aeronáutica. Cabe señalar que el uso de entrevistas en este sentido se justifica sobre todo a fin de complementar la información del segundo capítulo, en atención a que no existe mucha bibliografía actualizada, y a responder de manera más precisa a los requerimientos de la normas sobre políticas nacionales que son del 20 de marzo de este año. Cabe precisar que no todas las entrevistas tienen fragmentos citados directamente, pues corresponden a confirmaciones de información existente en fuentes abiertas en internet o a conocimientos propios.

Puntualmente este último capítulo se dividirá también en tres partes. La primera señala si se cumplen o no los requisitos para la elaboración de una Política Nacional Aeronáutica. La segunda desarrolla el problema público que se aborda. La última parte desarrolla brevemente una serie de propuestas a

considerar para una Política Nacional Aeronáutica que solucione dicho problema.

CAPITULO I

MARCO GENERAL SOBRE POLÍTICA NACIONAL

En el presente capítulo se buscará abordar qué es una política nacional, cuáles deben ser sus componentes, finalidades, alcances y requisitos. En este sentido, se abordará lo que es una política nacional en sentido amplio y genérico, sin circunscribirla a un sector en específico. Lo desarrollado servirá para poder desarrollar la propuesta de Política Nacional Aeronáutica que es motivo del presente trabajo.

Lo mencionado líneas arriba se abordará desde dos perspectivas, la jurídica y la de la doctrina. De esta manera se podrá tener un desarrollo teórico y uno más práctico, sobre todo en el caso de la normativa nacional.

El desarrollo de Políticas Públicas resulta de amplio interés en diversas esferas, entre estas el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en el 2006 publicó un informe titulado ‘La Política de las Políticas Públicas’, el que analiza el proceso mediante el cual se debaten, aprueban y aplican las políticas públicas en América Latina.

Respecto al mencionado estudio del BID, Sara M. Arobes Escobar señala que “la relevancia de dicho estudio es que permite tener una mejor comprensión de las políticas públicas, desde un punto de vista institucional considerando el sistema político en el cual se desarrollan e identificando a una serie de actores que son gravitantes en el proceso, por cuanto tienen el poder para promover o bloquear una política a partir de escenarios formales o informales”¹.

¹Arobes, S. Desenredando la madeja: la importancia de mejorar el proceso de formulación de políticas públicas. *Polítai*. Volumen 3 (Numero 5). p. 136.

Cabe señalar que la afirmación sostenida por Arobes, con la que nos encontramos de acuerdo, cobra sentido al ser analizada a la luz de los siguientes párrafos que contienen citas textuales del informe del BID. La información contenida en esta parte resulta transversal para entender como una política pública debe responder a una realidad para poder resultar eficiente.

El mencionado informe resalta, respecto a la relación entre la Política Pública y su proceso de formulación lo siguiente: “un enfoque estrictamente tecnocrático para la formulación de políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución que encierran en sí el desordenado mundo de la política”².

De esta manera, en el mencionado informe del BID, “se sostiene la idea de que los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables. Si al tratar de promover un cambio de políticas se hace caso omiso del vínculo que existe entre ellos, puede desembocarse en reformas fallidas y expectativas frustradas”³.

En este sentido, la idea más resaltante y sobre la cual debe reflexionarse para desarrollos posteriores es la relación intrínseca que se sostiene existe entre la política y la formulación de adecuadas políticas públicas.

² Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La Política de las Políticas Públicas*. p. 4. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6966/La%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf?sequence=2>

³ Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La Política de las Políticas Públicas*. p. 4. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6966/La%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf?sequence=2>

1.1 Marco constitucional sobre rol del Estado

Antes de desarrollar propiamente los marcos aplicables para el desarrollo de una política nacional, resulta importante para los fines del presente trabajo desarrollar brevemente cierto articulado de la Constitución Política del Perú que regula los deberes generales del Estado y la extensión del territorio para su aplicación.

El primer artículo a desarrollar es el cuarenta y cuatro, relativo directamente a los deberes del Estado, en el cual deben resaltarse sobre todo, para los fines de esta investigación, elementos como la obligación de defender la soberanía nacional, proteger a la población contra amenazas a su seguridad y promover el bienestar general fundamentado en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Otra parte importante del artículo señalado es la referente a la promoción y desarrollo de la zona de frontera.

Artículo 44.- Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior⁴.

Los elementos resaltados con anterioridad resultan de especial interés puesto que son la base para el desarrollo de una Política Nacional Aeronáutica, pues esta ayudaría a cumplir con estos deberes del Estado, confluyendo a su vez con otros instrumentos como las Políticas de Estado que se desprenden del Acuerdo Nacional, conforme se tratara más adelante en el presente trabajo.

⁴ Constitución Política del Perú de 1993. Diario Oficial el Peruano, Lima, Perú, 30 de diciembre de 1993.

Otro artículo importante de la Constitución Política del Estado como preludeo al desarrollo del marco de una política nacional es el cincuenta y cuatro, pues este define el territorio peruano y por ende el área de acción de dicha norma y de toda política pública.

Artículo 54.- El territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre.

El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley.

En su dominio marítimo, el Estado ejerce soberanía y jurisdicción, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.

El Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y el mar adyacente hasta el límite de las doscientas millas, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado⁵.

Por otro lado, en el mencionado artículo define el espacio aéreo peruano como parte integral del territorio. Asimismo, define la extensión horizontal de dicho espacio aéreo, siendo todo el que cubre el territorio, incluidas las doscientas millas de mar adyacente. Este articulado será también de utilidad para el desarrollo posterior de esta investigación.

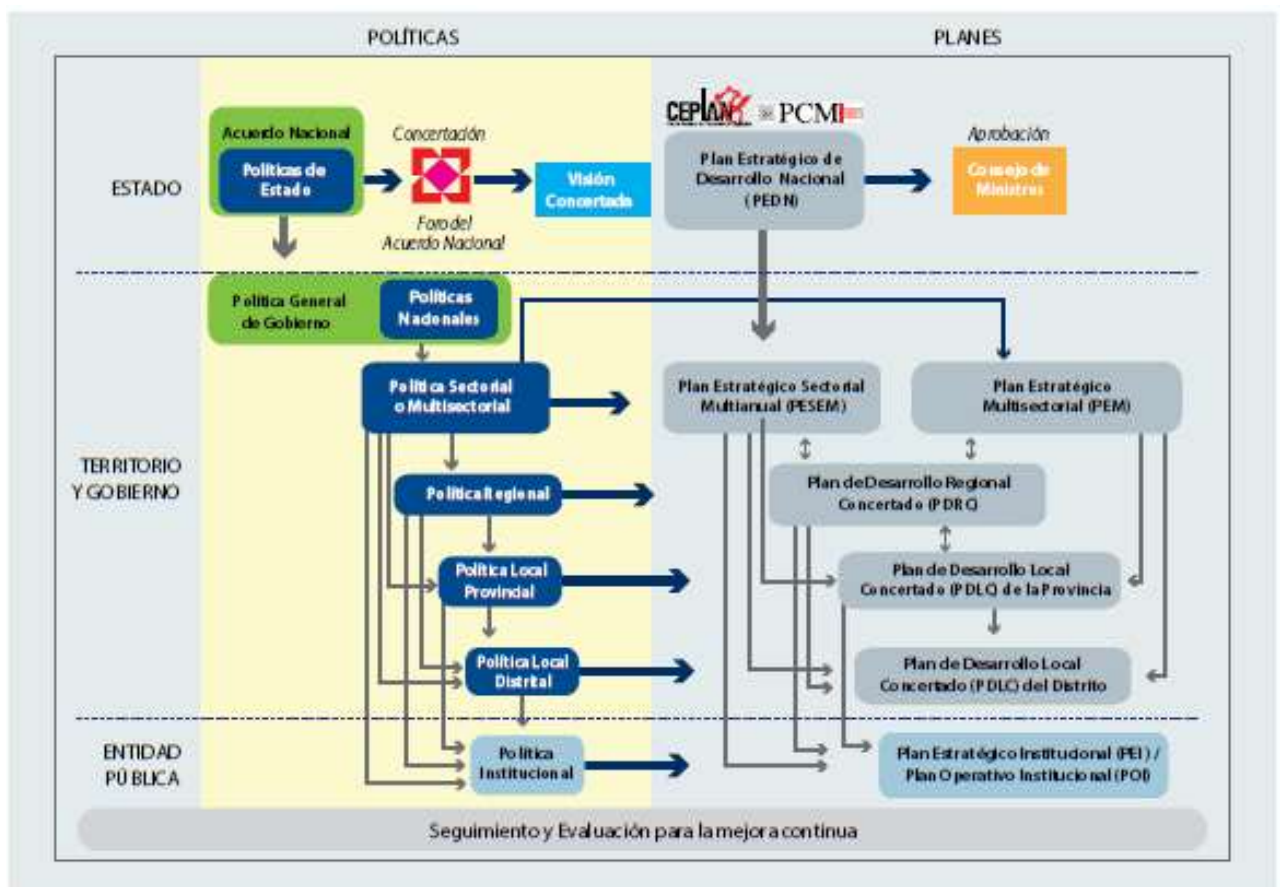
1.2 Desarrollo doctrinario para una política nacional

Como primer punto de esta parte del presente trabajo se ha considerado explicar cuál es el papel o rol de una política nacional en el marco de la gestión

⁵ Constitución Política del Perú de 1993. Diario Oficial el Peruano, Lima, Perú, 30 de diciembre de 1993.

Pública del Estado. De esta manera se podrá entender mucho mejor los diversos instrumentos y conceptos que se desarrollaran más adelante. Así también, puede entenderse claramente el potencial impacto de una política de este nivel en la administración pública.

En el cuadro que encontramos líneas abajo, elaborado por el CEPLAN, se evidencia la forma en la que se estructuran en el marco nacional las políticas públicas. En otras palabras, se muestra cuáles son las conexiones y relaciones entre los diversos niveles de políticas.



(Fuente CEPLAN⁶).

⁶ CEPLAN (2017). Guía para el Planeamiento Institucional. Modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 062-2017-CEPLAN/PCD. P. 25.

Como puede apreciarse en el gráfico anterior, las Políticas de Estado son aquella que emanan del Acuerdo Nacional. Dichas Políticas, matizadas en cuanto a importancia o interés en base a la Política General de Gobierno, son trabajadas o desarrolladas mediante Políticas Nacionales. Como se verá más adelante en base a la normativa aplicable, en la cual se desarrollan estos conceptos, La Política General de Gobierno recoge la agenda de temas que resultan de mayor interés para el gobierno de turno y sobre los cuales trabajara durante su administración.

Así mismo, en el cuadro se evidencia que, en un marco de gestión pública, las Políticas Nacionales tienen el papel rector sobre las políticas de menor rango, como son las multisectoriales, sectoriales, regionales y locales, en nivel provincial y distrital. De esta manera, el establecer una política nacional sirve para marcar la pauta que los demás estamentos del Estado deben seguir en cuanto a la materia de interés sobre la cual se está actuando con dicha Política.

Teniendo presente lo antes expuesto, se usará como base de las siguientes líneas el desarrollo elaborado en el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a lo que se le adicionara otros elementos doctrinarios. Cabe señalar que el estudio de BID al que se hace referencia fue la primera aproximación a la materia, sin embargo periódicamente son publicadas actualizaciones del mencionado informe, lo que demuestra la vigencia de la materia en el ámbito regional.

En primer término, esta institución señala que “una política inteligente sería aquella que cumpla con los requisitos de ser específica, medible, precisa, realista y limitada en el tiempo”⁷. Dicha definición debe tomarse a las

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo (2006). La Política de las Políticas Públicas. p. 6. Recuperado de

reflexiones presentadas en la parte introductoria sobre la relación entre la Política y el planeamiento, a fin de obtener una verdadera política pública eficiente y eficaz.

Para el BID, según lo expresa en su estudio, debe considerarse seis características claves en las políticas públicas, las que son:

- Estabilidad: la que responde a cuán estables o durable resulta la política en el largo del tiempo.
- Adaptabilidad: definida en virtud de cuán ajustables resultan ser las políticas cuando fallan o cambian las circunstancias del medio donde se aplican.
- Coherencia y coordinación: que considera en qué medida son compatibles con otras políticas, es decir si pertenecen a un sistema mayor y no son solo esfuerzos individuales, y en cuanto corresponden a acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su formulación e implementación.
- Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación: medido a partir de cuan real se vuelve el beneficio proyectado de la política pública. Es decir, si se realiza el objetivo de la misma.
- Orientación hacia el interés público: en cuanto las políticas públicas se orientan hacia el interés público, es decir si se cumple el objetivo para el cual fue ideada, como es el resolver un problema.
- Eficiencia: focalizada en el nivel de retornos de la asignación de recursos, por definición escasos, a dicha política.⁸

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6966/La%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf?sequence=2>

⁸ Banco Interamericano de Desarrollo (2006). La Política de las Políticas Públicas. p. 140. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6966/La%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf?sequence=2>

La aplicación de lo antes dicho, como bien señala el TS SDR Jorge Pérez Moscoso, deberían: “ser criterios a tomar en cuenta para que los sectores reunidos bajo el mismo compromiso traten de realizar sus propuestas o decisiones conjuntas bajo estas características, a fin de que no se alcance un documento descriptivo y con explicaciones técnicas confusas y generales, sino que reflejen una posición esquemática precisa”⁹.

Mediante lo dicho líneas arriba se logra tener un primer bosquejo de lo que a nivel de doctrina debería entenderse como características mínimas de lo que debe ser una Política Pública. Asimismo, como ya se trató con anterioridad, el cumplimiento de dichas características adquiere mayor relevancia aun cuando la Política Pública en referencia es una de alcance nacional.

En el 2012, con participación de la Cooperación Alemana al Desarrollo GIZ, como parte del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado, la Secretaría de Gestión Pública encargó a la consultora AC Pública la elaboración de un Documento de identificación de la problemática y mapeo de actores, en el cual se detalla las deficiencias presentadas por los sistemas de gestión pública peruana.

Dentro de dichas deficiencias se señalan aquellas relacionadas al planeamiento, lo que implica manejo ineficiente de recursos, la insatisfacción de necesidades de la población y la falta de coordinación y confluencia de los diversos niveles de gobierno con relación al cumplimiento de los objetivos del Estado. Asimismo, se hace hincapié sobre la importancia de las Políticas Públicas Nacionales como elemento base del accionar del Estado.

En este sentido, a la letra el documento señalado líneas arriba señala lo siguiente: “el proceso de determinación de objetivos claros en Estado,

⁹ Pérez, J. (2017). *Alcances para una Política Nacional Marítima* (Tesis de maestría). Academia Diplomática Del Perú, Lima.

empieza con el establecimiento de las Políticas Públicas Nacionales -tanto Sectoriales como Territoriales (Regionales y Locales)-por parte de los Ministerios bajo el liderazgo de la PCM (CEPLAN) y en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales; además con las Organizaciones de la Sociedad Civil”¹⁰.

Como se ve líneas arriba, el estudio señala que las Políticas Nacionales son el inicio necesario de toda intención clara del Estado por alcanzar sus objetivos. Por lo tanto, puede decirse que constituyen un requisito indispensable para la consecución de los mismos.

El estudio antes señalado ha sido usado como insumo para la elaboración de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2021, la que se tratara en lo correspondiente más adelante en el presente capítulo, pero resulta importante a este punto señalar que al recoger las deficiencias de la gestión pública agrupa las antes descritas bajo el título siguiente: “Ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público”. Cabe señalar que también es la primera deficiencia enlistada en el desarrollo que hace esta norma, lo que se condice con el rol que tienen las Políticas Nacionales en la función pública y su adecuado funcionamiento.

Por otro lado, cabe señalar también que el Programa País, documento base que estipula los requisitos a cumplir por parte del Estado para poder ingresar a la OCDE, señala el objetivo de “diseñar y ejecutar políticas y reformas adecuadas para afianzar y, sobre todo, dar sostenibilidad al crecimiento económico y la estabilidad financiera”¹¹. Cabe señalar que, conforme se verá

¹⁰ AC Pública SAC (Julio de 2012). Documento de identificación de la problemática y mapeo de actores. Recuperado de http://www.cunamas.gob.pe/wp-content/uploads/2015/02/Diagnostico_30-07-2012.pdf

¹¹ CEPLAN (2015) Perú 2021: País OCDE. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Segunda edición. Lima, Perú. p. 18.

más adelante, una Política Nacional Aeronáutica cumpliría dicha finalidad, por lo que se alinea con un importante objetivo de la Política Exterior peruana.

1.3 Desarrollo normativo para una política nacional

El artículo 118°, dentro del Capítulo IV, correspondiente al Poder Ejecutivo, de la Constitución Política del Perú, en el cual se enumeran las atribuciones del Presidente de la República, recoge en el numeral 3 la siguiente facultad: "Dirigir la política general del Gobierno"¹².

De esta manera, se establece desde la norma suprema del ordenamiento cual es el aparato del Estado responsable de la elaboración de las políticas públicas que darán sustento y origen a las Políticas Nacionales, conforme se ha visto líneas arriba.

En el ámbito nacional, se ha publicado Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N°029-2018-PCM, de fecha 19 de marzo del 2018. La mencionada norma de dio en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 (LOPE), y tiene como finalidad desarrollar la rectoría de las políticas nacionales en todo el territorio a fin que sean implementadas por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.

En este sentido, la norma que corresponde desarrollar a continuación, en sus artículos más relevantes, es la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los que son:

Artículo 4.- Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas:

¹² Constitución Política del Perú de 1993. Diario Oficial el Peruano, Lima, Perú, 30 de diciembre de 1993.

1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.

Política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada.

Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política.

El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros. (...) ¹³.

En este artículo se establece que una de las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo es diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. Por lo tanto, se habla de una función de rectoría por parte del Poder Ejecutivo sobre estos niveles de políticas públicas.

¹³ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de diciembre de 2007.

En el citado artículo también se describe las características de una política nacional y como esta compone la Política General de Gobierno y establece los criterios macro para el accionar del Estado en su campo de acción.

Adicionalmente, el artículo 6° de la LOPE, en su numeral 2, señala que el Poder Ejecutivo ejerce las funciones de planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado. Este acápite se centra en reforzar el hecho de que la rectoría sobre las Políticas de Estado recae en el Gobierno Central¹⁴.

Lo dicho en el punto anterior debe valorarse en conjunto con lo establecido en la Ley de Bases de la Descentralización, la que señala que no son objeto de transferencia ni delegación, las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo y el artículo 23° de la LOPE que establece que para el ejercicio de las competencias compartidas, corresponde a los Ministerios: Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento¹⁵.

Siendo así, queda establecido que la rectoría de las políticas nacionales y sectoriales es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, entendido como gobierno central o nacional. Dicho rol de rectoría es justamente el que se desarrolla en el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N°029-2018-PCM.

Antes de desarrollar brevemente los primeros artículos de dicha norma, es importante señalar que la mencionada norma resulta ser la primera que regula a fondo y de manera integrada la materia, permitiendo, como señala la parte

¹⁴ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de diciembre de 2007

¹⁵ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de diciembre de 2007

considerativa del Decreto Supremo que la aprueba y en concordancia con lo desarrollado previamente en este trabajo, lo siguiente:

Que, siendo las políticas nacionales y sectoriales de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno y estando su rectoría bajo la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, es necesario fortalecer dicho rol rector, a fin de asegurar que tales políticas sean ejecutadas y cumplidas en todo el territorio, en el marco del principio de unidad de Estado consagrado en los artículos 43 y 189 de la Constitución Política del Perú¹⁶.

El Título II del reglamento es una parte fundamental del mismo, pues diagrama la utilidad y alcances de distintos niveles de políticas de alcance nacional, las mismas que para fines del presente trabajo serán explicadas en sus aspectos más relevantes, luego de ser citada la norma en cada artículo correspondiente.

Artículo 6.- Políticas de Estado

6.1 Las políticas de Estado definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país. Son el resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional.

6.2 Están contenidas en el Acuerdo Nacional y se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

6.3 La Presidencia del Consejo de Ministros a través del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN facilita el seguimiento a las políticas de Estado¹⁷.

Como se aprecia, en el numeral 6.1 se establece que una política de Estado es aquella que se alcanza por consenso en el marco del Foro del Acuerdo Nacional¹⁸. En dicho foro participan representantes de las fuerzas políticas

¹⁶ Decreto Supremo N° 029-2018-PCM. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de marzo de 2018.

¹⁷ Reglamento que Regula las Políticas Nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de marzo de 2018.

¹⁸ Para más información sobre el Acuerdo Nacional debe revisarse <http://acuerdonacional.pe/>

más relevante del país y permite la formación de una visión de Estado, lo que facilita que los gobiernos en el tiempo sigan una línea común sobre todo en los temas más relevantes para el país.

En el portal web del Acuerdo Nacional se establece que las Políticas de Estado son las que definen los lineamientos generales para lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible y para afirmar la gobernabilidad democrática del país. Debe señalarse que las Políticas de Estado están agrupadas en 4 grandes objetivos, que son: democracia y Estado de derecho, equidad y justicia social, competitividad del país y Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Artículo 7.- Política General de Gobierno

7.1 La Política General de Gobierno es el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un periodo de Gobierno.

7.2 Está bajo la dirección del Presidente de la República y debe ser presentada por el/la Presidente/a del Consejo de Ministros al Congreso de la República, conforme lo dispuesto en la Constitución Política del Perú.

7.3 El/la Presidente/a del Consejo de Ministros apoya al Presidente de la República en la gestión de la Política General de Gobierno mediante la coordinación, seguimiento al cumplimiento y evaluación de las políticas priorizadas.

7.4 A los cuarenta (40) días de haber asumido sus funciones el Presidente de la República, y por iniciativa de este, el Consejo de Ministros aprueba mediante acuerdo la Política General de Gobierno, en el marco de las Políticas de Estado, los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y las políticas nacionales vigentes. Dicha Política General se materializa mediante Decreto Supremo refrendado por el/la Presidente/a del Consejo de Ministros.

7.5 Los ministerios competentes proponen la aprobación o actualización de las políticas nacionales que conforman la Política General de Gobierno bajo su competencia, conforme la estructura contenida en el Anexo 1, en un plazo máximo de ochenta (80) días

calendario de publicado el Decreto Supremo a que se hace referencia en el numeral 7.4 que antecede.

7.6 En caso una política priorizada de gobierno ya contara con una política nacional aprobada que trasciende el periodo de gobierno en curso, deberá ser actualizada, de corresponder, sujetándose al plazo señalado en el numeral 7.5.

7.7 El seguimiento a las metas que se prioricen en la Política General de Gobierno está a cargo de la Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial de la Presidencia del Consejo de Ministros¹⁹.

Como se aprecia en el punto 7.1, la Política General de Gobierno responde a la priorización realizada por cada gobierno en base a las Políticas de Estado. Así mismo, dichos intereses priorizados son desarrollados mediante las Políticas Nacionales.

A diferencia de las Políticas de Estado, conforme se desarrolla en el artículo citado líneas arriba, las Políticas Generales de Gobierno no son producto de un acuerdo entre diversos actores, sino que son generadas por el presidente en colaboración del consejo de ministros.

Artículo 8.- Políticas nacionales

8.1 Constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo.

8.2 Definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Para tal efecto, toda política nacional se debe formular conforme al contenido del anexo 1.

¹⁹ Reglamento que Regula las Políticas Nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de marzo de 2018.

8.3 Su diseño y evaluación son de competencia exclusiva de los Ministerios para cada uno del o los sectores a su cargo, pudiendo tener continuidad más allá de un determinado gobierno.

8.4 Los ministerios tienen a cargo la coordinación de sus políticas nacionales, contando con el apoyo de la Presidencia del Consejo de Ministros para la coordinación de su formulación y seguimiento, en lo que resulte pertinente.

8.5 Se enmarcan en las Políticas de Estado, la Política General de Gobierno y los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y pueden ser:

- Políticas nacionales sectoriales, corresponden al subconjunto de políticas nacionales acotadas a una determinada actividad económica y social específica pública o privada, bajo el ámbito de competencia de un Ministerio.
- Las políticas nacionales multisectoriales, corresponden al subconjunto de políticas nacionales que buscan atender un problema o necesidad que requiere para su atención integral la intervención articulada de más de un sector, bajo el ámbito de competencia de dos o más Ministerios²⁰.

Este artículo resulta ser puntualmente es más importante de los tratados, pues define que es una política nacional. En este sentido, un punto de suma importancia es que este tipo de política tiene como eje o razón de existir y ser formulada la necesidad de solucionar un problema. Es decir, toda política nacional responde a un problema.

En el caso de este tipo de políticas, es importante señalar que, como señala el artículo, son formuladas por el ministerio o ministerios responsables de cada sector o sectores involucrados en la problemática a ser resuelta. Así mismo, las Políticas nacionales pueden circunscribirse a un solo periodo de gobierno o sobrepasarlo.

²⁰ Reglamento que Regula las Políticas Nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de marzo de 2018.

Lo más importante a señalar es que como se señala en este artículo y se desprende de lo tratado hasta ahora, los tres niveles de políticas convergen y van desarrollándose de la última desarrollada dentro de las anteriores.

El último párrafo del artículo 8 es de gran relevancia puesto que describe el tipo de política que será objeto de la propuesta del presente trabajo de investigación.

Como se puede entender, como consecuencia de la fecha de publicación del Reglamento antes revisado, la modernización de la gestión pública en el Estado es una prioridad actual. Sin embargo, dicha tendencia antecede al Reglamento ya mencionado. Como ejemplo de lo antes dicho puede señalarse la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2021, la que señala que una gestión pública moderna debe buscar resultados que impacten de manera positiva en el desarrollo del país y el bienestar del ciudadano²¹.

En dicha Política Nacional se establecen cinco pilares para la modernización de la gestión pública y como el primero de estos pilares se establece “las políticas públicas nacionales y el planeamiento”²². De esta manera, se establece que las políticas nacionales son fundamentales para alcanzar un estado moderno y eficiente, que satisfaga las necesidades de los ciudadanos, lo que aplica en todos los sectores de la administración pública y el ámbito de acción de esta.

En la mencionada Política Nacional también se hace un recuento de las principales deficiencias que presenta la gestión pública en el Perú, siendo la primera de estas causas la siguiente: “Ausencia de un sistema eficiente de

²¹ Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 09 de enero de 2013.

²² Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 09 de enero de 2013.

planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público”²³. Así, tenemos de manera complementaria a lo expuesto en el párrafo anterior, que es justamente la deficiencia de políticas públicas adecuadas son el principio de un Estado ineficiente que no logra cumplir a plenitud sus funciones.

Asimismo, la PNMGP define a las políticas públicas nacionales como “diseños que sustentan la acción pública”, de tal manera que en concordancia con el resto de marco normativo reseñado, en el marco de un Estado unitario y descentralizado en diversos niveles de gobierno, se evidencia también el rol de estas políticas como respaldo de la administración que a su vez canaliza los diversos esfuerzos, integrándolos y dándole coherencia²⁴.

En setiembre del presente año fue aprobada la Guía de Políticas Nacionales²⁵, elaborada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), en dicho documento, que conforme a su pertenencia al ordenamiento jurídico nacional confluye con todo antes dicho, se señala que las políticas nacionales tienen las siguientes características:

- Se enmarcan en Políticas de Estado y responden a un programa de gobierno.
- Cuentan con objetivos claros que manifiestan las prioridades del país.
- Identifican problemas de la agenda pública que deben priorizarse tomando en cuenta las necesidades o demandas ciudadanas.
- Se reflejan en los objetivos establecidos en los Planes Sectoriales, en los Planes de Desarrollo Concertado y en los Planes Estratégicos y Operativos de todas y cada una las entidades del sector público en los tres niveles de gobierno.²⁶

²³ Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 09 de enero de 2013.

²⁴ Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 09 de enero de 2013.

²⁵ Aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 047-2018/CEPLAN/PCD.

²⁶ CEPLAN, Guía de Políticas Nacionales, 2018. p.14

En base a lo antes dicho, el CEPLAN resuelve lo siguiente: “en el marco de la modernización de la gestión pública, las políticas nacionales deben formularse sobre problemas priorizados de acuerdo a las necesidades y demandas ciudadanas y reflejarse en los planes sectoriales, institucionales y operativos del SINAPLAN.

En virtud de lo antes dicho por el CEPLAN, se condensa la normativa aplicable al caso, arrojando una caracterización válida y completa de los elementos y características que debe tener una política nacional viable y eficiente.

Como ya se ha visto, un requisito necesario para la necesidad de la elaboración de una política pública nacional es la existencia de un problema, de carácter público, a ser resuelto. En dicho sentido, el desarrollo de que debe entenderse para este ámbito de la gestión pública como problema público es uno de los mayores aportes que hace la Guía de Políticas Nacionales, la que al respecto señala, haciendo referencia a su vez a Secchi, que “un problema se define como la diferencia entre una situación actual y una situación deseada posible”²⁷.

Según el mismo documento, el carácter público de un problema surge cuando el supuesto anterior se suma con las siguientes situaciones: (i) evidencia de carencias o necesidades, de oportunidades de mejora o de un riesgo que se busca evitar, (ii) la sociedad civil y los actores políticos califican dicha situación indeseable identificando que de manera directa o indirecta afecta bienes o derechos públicos y (iii) la solución del problema requiere la acción del sector público en ejercicio de sus facultades.²⁸

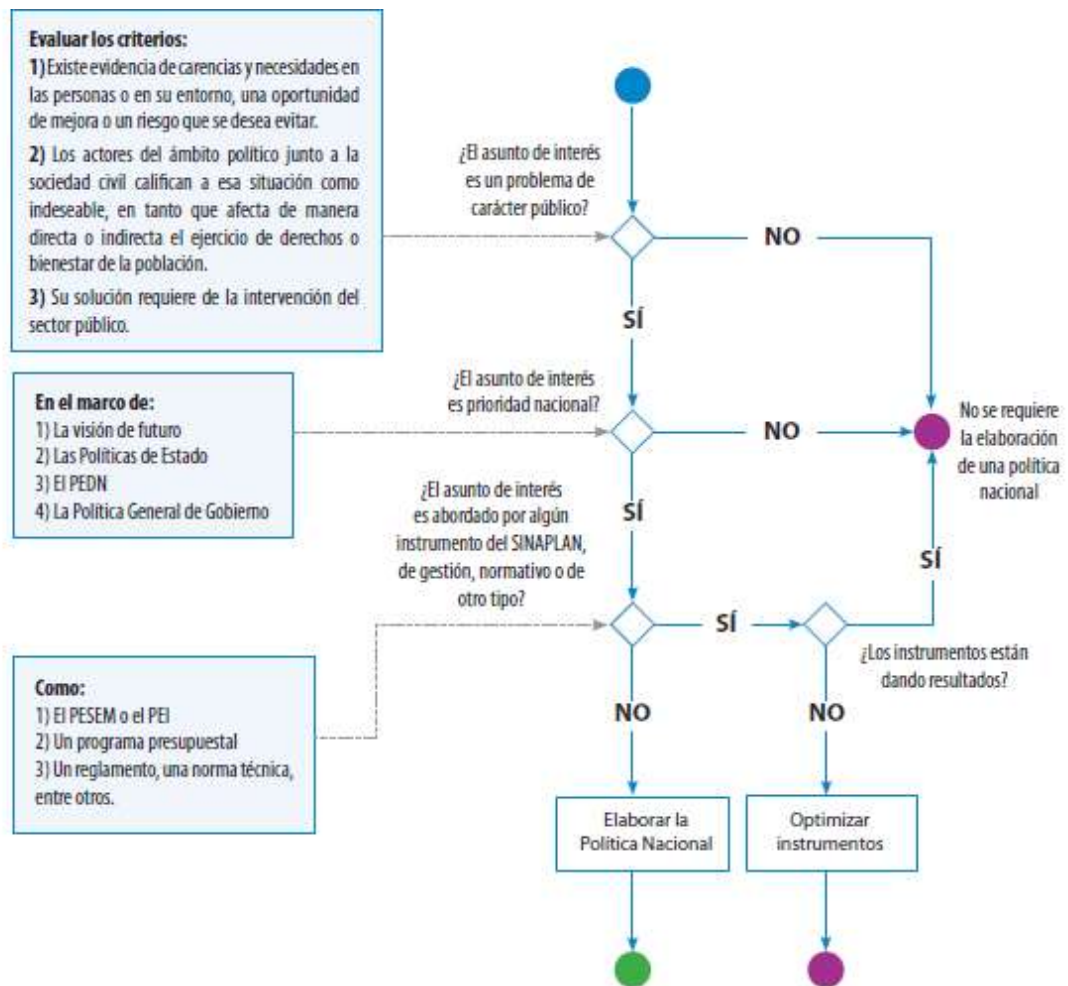
Asimismo, la guía mencionada señala dos formas de identificar problemas públicos, las que son: externa al Estado y sus instituciones e interna al estado

²⁷ Secchi, L. (2013). Políticas Públicas. Sao Paolo: Cengage Learning.

²⁸ CEPLAN, Guía de Políticas Nacionales, 2018. P.16

y sus instituciones. En la primera se trata de identificar problemáticas que nacen a partir de la demanda social, expresada mediante consultas públicas o encuestas. Por otro lado, la segunda implica el estudio y real conocimiento de la realidad nacional.

Otro aporte importante de la Guía revisada es la elaboración del diagrama de flujo ubicado líneas abajo, que explica cuando es necesario que un problema público sea abordado mediante la elaboración de una política pública. Como puede apreciarse, dicho diagrama condensa lo desarrollado a lo largo del presente capítulo.



(Fuente: CEPLAN²⁹)

²⁹ CEPLAN (2018), Guía de Políticas Nacionales, 2018. Lima. p.37

CAPÍTULO II: SECTOR AERONÁUTICO

“Perú tiene uno de los Estados más disfuncionales de América Latina. Muchas instituciones estatales no funcionan, y en algunas zonas, ni siquiera existen. En muchas partes del interior, los servicios públicos (educación, salud, agua potable, infraestructura) no llegan, y si llegan, son plagados por la corrupción y la ineficiencia. Los gobiernos locales y regionales carecen de un mínimo de capacidad administrativa. Y la seguridad y la justicia —funciones básicas del Estado— no son ni mínimamente garantizadas”³⁰.

Steven Levitsky³¹

La cita anterior, y que también se encuentra incluida textualmente dentro de la justificación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2021, resulta lamentablemente ser un diagnóstico certero en muchos sectores de la administración pública peruana, en los cuales no hay un adecuado manejo de medios a disposición, lo que a su vez se debe, en muchos casos, a la falta de planeamiento, coordinación y atribución de responsabilidades. Un ejemplo de sector donde se cumple lo antes señalado es el aeronáutico, donde existen espacios sin aprovechar a fin del cumplimiento de los objetivos del país, reflejados en las políticas de Estado.

Al respecto, debe señalarse que en el Perú no existe formalmente una Política Aeronáutica, entendida esta como una política pública que abarque la amplitud de materias relacionadas al ámbito aeroespacial. Por otro lado, lo que existe es normativa particular, cuyo máximo ejemplo es la Ley General de

³⁰ Levitsky, S. (13 de mayo 2012). Una paradoja peruana. La República. Recuperado de <http://www.larepublica.pe/columnistas/aproximaciones/una-paradoja-peruana-12-05-2012>.

³¹ Politólogo estadounidense. Profesor titular de las asignaturas de *Government* y *Social Studies* en la Universidad de Harvard. Se especializa en América Latina, con énfasis en el Perú. Ha escrito diversos artículos periodísticos sobre la materia, como el que es fuente de la cita de la referencia anterior.

Aeronáutica Civil, cuyo articulado relevante se discutirá con posterioridad, que sirve de marco regulatorio de la actividad aerocomercial en el Perú, el mismo que se suma a la normativa de índole internacional en la materia. Siendo quizás este uno de los puntos en los que la aviación peruana presenta menores problemas, el de la regulación aerocomercial, mediante la imposición de estándares de seguridad de vuelo internacionales.

Siendo así, no existen objetivos claros establecidos a los cuales el Estado deba apuntar, utilizando los medios y foros a su disposición, en cuanto a la materia aeronáutica. De esta manera, todo esfuerzo o discusión sobre desarrollo del sector resulta estéril, al no existir hoja de ruta a seguir para el ejercicio de la gestión pública, que implica presupuestos y resultados.

Antes de empezar a relatar los componentes y funcionamiento del sector aeronáutico en el Perú, considero que debe relatarse a grandes rasgos los beneficios de la aviación a nivel mundial, a fin de poder tener claro cuál es el potencial del sector desde uno de sus principales ejes, el económico, aunque este no sea el único sobre el cual se enfocaría una Política Nacional Aeronáutica, conforme se desarrollara en el presente trabajo.

Para efecto de lo antes dicho se utilizarán datos recogidos de un informe publicado por la Air Transport Action Group (ATAG), titulado Aviation: Benefits Beyond Borders, en el cual se analiza el impacto de la aviación civil en la sociedad actual.

Al respecto, el mencionado estudio señala que el sector del transporte aéreo mundial sostiene o genera alrededor de 65,5 millones de puestos de trabajo, tanto de manera directa como indirecta. El informe señala en este sentido que de manera directa el transporte aéreo genera más de 10 millones de puestos de trabajo. Los demás puestos de trabajo se originan de diversas variables que van desde las complejas cadenas de suministro hasta el turismo

movilizado por vía aérea. Desde el aspecto monetario, el transporte aéreo a nivel global genera 2,7 billones de dólares, lo que representa aproximadamente el 3.6% de la actividad económica global. De esta manera, se señala que si el impacto económico de la industria aeronáutica se midiera, como un país, ocuparía el puesto 20 en la clasificación mundial en base al PBI³².

Otros datos importantes que se señalan en el informe es que por vía aérea se transporta el 35% del comercio mundial en valor, aunque esto representa menos del 1% en cuanto a volumen se refiere. Asimismo, se señala que el costo de un boleto aéreo ha disminuido aproximadamente el 90% con respecto al precio en 1950, lo que implica un mayor acceso al transporte aéreo. Además, se señala que el 57% de los turistas viajan por medios aéreos a sus destinos.³³

Por otro lado, el mencionado informe también hace una proyección a futuro sobre el impacto potencial en el marco de un mundo interconectado al 2036. En este sentido señala que para ese año la industria aeronáutica podría estar generando más de 97.8 millones de trabajos y 5.7 billones de dólares.³⁴

Siendo así, en base a lo señalado en líneas anteriores puede señalarse que el sector aeronáutico es uno con gran proyección e importancia económica a nivel mundial, tanto en la actualidad como a futuro.

En el plano nacional, debe señalarse que el sector de transporte aéreo es también un impulsor del desarrollo, pues genera 280,000 puestos de trabajo

³² Air Transport Action Group (2018). Aviation: Benefits Beyond Borders. P.4. Recuperado de www.aviationbenefits.org/media/166344/abbb18_full-report_web.pdf

³³ Air Transport Action Group (2018). Aviation: Benefits Beyond Borders. P.4. Recuperado de www.aviationbenefits.org/media/166344/abbb18_full-report_web.pdf

³⁴ Air Transport Action Group (2018). Aviation: Benefits Beyond Borders. P.6. Recuperado de www.aviationbenefits.org/media/166344/abbb18_full-report_web.pdf

y aporta 4,400 millones de Dólares de los Estados Unidos de América a la economía nacional, cifra que equivale al 2.1% del PBI, según cifras del 2017³⁵.

2.1 Ámbito comprendido

En este espacio se desarrollaran cuáles son los componentes o características del medio o sector aeronáutico, los que incluye desde los propios elementos físicos, la infraestructura del sector, algunas implicancias de índole internacional.

Esta información servirá, en el desarrollo posterior del presente trabajo, para delinear algunas de las algunas situaciones problemáticas del sector. Dichas situaciones son parte del problema público, entendido desde la óptica de lo planteado en el primer capítulo, que fundamentaría la necesidad del desarrollo de una Política Nacional Aeronáutica.

2.1.1 Espacio aéreo territorial

Conforme se vio en el primer capítulo, en la parte relativa al rol del Estado, el artículo 54 de la Constitución Política del Perú señala que el espacio aéreo es un elemento integrante del territorio del Perú y a su vez define este de manera horizontal, delimitándolo su extensión a aquello que cubre el suelo peruano y las doscientas millas de mar adyacente.

³⁵ IATA: Lima entre las ciudades con más obstáculos para el transporte aéreo. (17 de abril de 2018). Diario Gestión. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/iata-lima-ciudades-mas-obstaculos-transporte-aereo-231752>

En dicho sentido, la Ley de Aeronáutica Civil del Perú, norma que regula la gran mayoría del tránsito aéreo peruano, pues solo excluye la aviación de carácter militar, recoge la premisa constitucional y señala a la letra lo siguiente:

Artículo 3.- De la soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo El Estado peruano ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y mar adyacente, de conformidad con la Constitución Política del Perú y las normas aplicables de derecho internacional.³⁶

Como puede apreciarse, la norma específica define el espacio aéreo en referencia a los términos que establece la constitución, sin embargo utiliza la palabra “territorio” como sinónimo de “suelo”, pues menciona el término “mar adyacente” como un elemento adicional al territorio, cuando la Constitución define este, hasta la ducentésima milla náutica, como un componente del territorio, denominándolo dominio marítimo. Asimismo, excluye el hecho de que el espacio aéreo de parte del territorio. Sin embargo, cabe señalar que dicha discrepancia de términos no es causante de ninguna controversia, pues en ningún caso podría entenderse como un espacio de menores dimensiones en la Ley con respecto a la Constitución.

Asimismo, la Ley de Control, Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo Nacional, Ley N°30339, define el Espacio aéreo peruano como el que se encuentra “ubicado sobre el suelo, aguas continentales, aguas interiores y mar adyacente que se encuentra bajo la soberanía y jurisdicción del Estado peruano”³⁷. Como se aprecia, dicha definición es más detallada en cuanto a los elementos sobre los cuales se extiende. En este caso los términos son usados con mayor precisión que en el caso anterior.

³⁶ Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 10 de mayo de 2000.

³⁷ Ley N°30339, la Ley de Control, Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo Nacional. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 24 de agosto de 2015

Por otro lado, a nivel internacional, el Convenio sobre Aviación Civil Internacional señala en su primer artículo que “los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio”³⁸. Siendo así, además de reconocer la soberanía aplicable a cada espacio aéreo nacional, define estos últimos en virtud al territorio de cada Estado.

Continuando con lo dicho en el párrafo anterior, la también conocida como Convención de Chicago define territorio para los fines de dicho instrumento como “las áreas terrestres y las aguas territoriales adyacentes a ellas que se encuentren bajo la soberanía, dominio, protección o mandato de dicho Estado”³⁹.

En conclusión, sobre la definición de espacio aéreo nacional, puede decirse que salvo algún uso inadecuado o diferente de un término, todos los casos citados confluyen en términos generales. En ese sentido, a fin de tener el concepto claro, puede definirse, desde la concepción de la Constitución peruana, al espacio aéreo peruano como aquel componente del territorio que se encuentra sobre el suelo y aguas territoriales.

Sin embargo, existe una discrepancia entre lo que dice a la letra la Constitución sobre la extensión del espacio aéreo sobre las doscientas millas de dominio marítimo y lo que se señala en el mismo artículo 54 de esta norma sobre el respeto del derecho internacional. Esto último debido a que el fallo emitido por la Corte Internacional de Justicia de la Haya, relativo al diferendo marítimo entre el Perú y Chile, establece que la Constitución del Perú no contraviene lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre el

³⁸ Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Chicago, Estados Unidos de América, 7 de diciembre de 1944.

³⁹ Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Chicago, Estados Unidos de América, 7 de diciembre de 1944.

Derecho del Mar (Convemar) y por lo tanto se entiende las doscientas millas de dominio marítimo peruano dividido en doce millas de mar territorial y ciento ochenta y ocho de zona económica exclusiva.

Siendo así, aplicando la definición desprendida del Convenio de Chicago sobre espacio aéreo territorial; concordada con la Constitución Política al señalar esta que la definición de dicho espacio se da mediando los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, y por ende con el resto del ordenamiento jurídico nacional; debería entenderse dicho espacio hasta la doceava milla del mar adyacente. Sin embargo, como se ha desarrollado, no existe redacción normativa explícita al respecto. Sin perjuicio de lo dicho, para efecto de cualquier referencia futura, el concepto espacio aéreo se referirá a la única definición con la que se cuenta que es la constitucional.

No resulta posible cerrar este punto del trabajo sin señalar que a nivel internacional no existe consenso sobre el límite vertical del espacio aéreo, lo que en otras palabras podría definirse como la frontera entre el espacio aéreo y el ultraterrestre o exterior. Lo único claro al respecto es el régimen jurídico aplicable a cada uno de estos, en virtud de instrumentos internacionales aplicables. Al respecto, el espacio aéreo responde a una jurisdicción y soberanía estatal plena y el exterior responde justamente a lo contrario, el principio de no apropiación estatal.

Sin perjuicio de lo antes dicho, con fecha 5 de julio de 2018, se realizó en la ciudad de Lima una serie de presentaciones, organizadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a cargo de diversos funcionarios de la OACI. Una de estas presentaciones, titulada "Operation in Higher Airspace", señaló que de manera no oficial podía fijarse el límite vertical del espacio aéreo en los 60 kilómetros de altura. Dicha frontera se establecería en base a una serie de limitaciones de naturaleza tecnológica, fisiológica, físicas y

administrativas⁴⁰. Al respecto, si bien es un fenómeno común a nivel mundial el no tener estipulado un límite vertical al espacio aéreo, el avance tecnológico a futuro con relación a la exploración ultraterrestre hará necesaria esta regulación y, por lo tanto, resulta necesario tenerlo presente a fin de salvaguardar los intereses del Estado.

2.1.2 Uso y características de la infraestructura aeroportuaria

La infraestructura aeroportuaria es sin duda uno de los elementos fundamentales para el funcionamiento de del sector aeronáutico en el Perú. En el país, existen 26 aeropuertos de índole comercial, los cuales son concesionados la mayoría y los otros en proceso de serlo. Sin embargo, muy pocos de estos tienen calificación internacional y aún menos tienen vuelos regulares de dicho carácter.

Sin duda alguna, el aeropuerto internacional Jorge Chávez, ubicado en el Callao es el principal aeropuerto del país y siendo que el resto de los aeropuertos, salvo contadas excepciones, carecen actualmente de un nivel importante de desarrollo o flujo, sus casos serán abordados en el capítulo final del presente trabajo, pues su potenciación es desde ya una necesidad del país.

En relación al Jorge Chávez, debe señalarse que El Comercio señala que “concentra el 48% de los vuelos nacionales y el 99% de los internacionales”⁴¹, información que resume y expone en base a estadísticas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

⁴⁰ OACI (05 de julio de 2018). Operation in Higher Airspace. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Conferencia llevada a cabo en el JW Marriott Hotel, Lima.

⁴¹ Malpartida, J (2017). *Jorge Chávez al límite: soporta más del doble de su capacidad*. Diario El Comercio. Lima, Perú.

Asimismo, en la misma fuente se señala que en el 2017 el aeropuerto internacional de Lima soportó 20.5 millones de pasajeros, cuando su capacidad es de 10 millones. Cabe señalar, que debido a este exceso de flujo sobre la capacidad instalada, los vuelos suelen presentar demoras en sus itinerarios, lo que implica sobre costos para todos los participantes.

Debe señalarse que el aeropuerto Jorge Chávez cuenta solamente con una pista de aterrizaje, siendo que la construcción de una segunda pista y un terminal adicional viene siendo un proyecto a lo largo de los años. Dicho proyecto no ha sido ejecutado debido a la falta de los terrenos adyacentes para el mismo. Por otro lado, debe señalarse que el aeropuerto alternativo del Jorge Chávez es el de la ciudad de Pisco, el mismo que se encuentra alejado de la capital por una distancia mayor al común en caso de ciudades que bordean los 10 millones de habitantes.

Por otro lado, cabe señalar que el déficit de infraestructura aeroportuaria peruana no es solo un tema que se discute a nivel local, sin que el mismo es también producto de pronunciamientos por parte de entidades extranjeras. En este sentido, como lo recoge el diario Gestión, “la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) incluyó a Lima en la lista de las seis ciudades de Latinoamérica con mayores obstáculos para el desarrollo de la industria aérea⁴²”.

Desarrollando dicha información, debe señalarse que dicho estudio parte del mismo supuesto de hecho explicado antes, el margen de diferencia entre el aforo ideal del aeropuerto y su uso. Asimismo, señala el bajo nivel de

⁴² IATA: Lima entre las ciudades con más obstáculos para el transporte aéreo. (17 de abril de 2018). Diario Gestión. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/iata-lima-ciudades-mas-obstaculos-transporte-aereo-231752>

inversión, de cara a un flujo que estima podría crecer hasta cerca de los 70 millones de pasajeros al año.

En el artículo del Diario Gestión también se recoge lo dicho por Alexandre de Juniac, consejero delegado de IATA, que señala que “a menos que se aborden estos problemas, las economías de Latinoamérica se verán muy afectadas. Si los aviones no pueden aterrizar, los beneficios económicos volarán a otros lugares”⁴³.

En virtud a lo antes expuesto, puede concluirse que la infraestructura aeroportuaria del país padece un gran déficit general y, además, un grave problema de centralización. En dicho sentido, debe señalarse nuevamente que casi la totalidad de vuelos internacionales son desde el Jorge Chávez, al igual que casi la mitad de los nacionales. Esto último implica la deducción lógica de que la mayoría de dichos vuelos es desde o hacia Lima.

2.1.3 Libertades del aire

Las denominadas libertades del aire, en el ámbito del Derecho Aeronáutico, son una serie de derechos relativos a la aviación comercial que permiten a las aerolíneas procedentes de un Estado, entiéndase con matrícula de este, ingresar en el espacio aéreo de otro Estado y aterrizar u operar en su territorio. Las primeras cinco libertades son extraídas desde el Convenio de Chicago y las siguientes desarrolladas a partir de las mismas por la doctrina. Las libertades del aire comúnmente reconocidas, para lo cual se ha utilizado una nota periodística y conocimiento propio, son:

Libertades técnicas:

⁴³ IATA: Lima entre las ciudades con más obstáculos para el transporte aéreo. (17 de abril de 2018). Diario Gestión. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/iata-lima-ciudades-mas-obstaculos-transporte-aereo-231752>

“Primera Libertad: El derecho de volar sobre el territorio de otro Estado sin aterrizar.

Segunda Libertad: El derecho de aterrizar en el territorio de otro Estado por razones técnicas”⁴⁴.

Estas primeras dos libertades son las que se entienden de carácter universal, pues más allá de la regulación aplicable de control de tráfico y seguridad aérea, no existen limitaciones a las mismas. Es decir, el derecho de sobrevuelo y de reabastecimiento técnico de la aeronave y su asistencia, son principios básicos del funcionamiento del sistema y respaldados por el Derecho.

Libertades comerciales:

“Tercera Libertad: El derecho de desembarcar pasajeros, correo y carga tomados en el territorio del país cuya nacionalidad posee la aeronave (...).

Cuarta Libertad: El derecho de tomar y el de desembarcar pasajeros, correo y carga destinados al territorio del país cuya nacionalidad posee la aeronave (...).

Quinta Libertad: El derecho de tomar y desembarcar pasajeros, correo y carga con destino o procedente de terceros estados (...).

Sexta Libertad: El derecho a que el operador aéreo de un Estado transporte tráfico comercial entre dos estados vía su propio territorio (...).

Séptima Libertad: El derecho a que el operador aéreo de un Estado transporte tráfico comercial enteramente fuera de su territorio (...).

Octava Libertad: El derecho a que el operador aéreo de un Estado transporte tráfico comercial dentro del territorio de otro Estado (cabotaje) (...).

⁴⁴ Las "libertades del aire" en la aviación comercial (23 de Octubre del 2014). Diario Correo. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/politica/las-libertades-del-aire-en-la-aviacion-comercial-469962/>

Novena Libertad: Permiso referido a aerolíneas de un Estado para operar en régimen de Séptima Libertad a partir del tercer Estado más allá de su territorio (...)⁴⁵.

Como se aprecia, las libertades expresadas en la cita anterior son de índole aerocomercial, correspondiendo a que es lo que pueden hacer aerolíneas de capital extranjero en territorio de un Estado. Como ya se señaló, la doctrina señala estas libertades en las más clásicas que se desprenden del Convenio de Chicago, hasta la quinta, y las siguientes que son en realidad desarrollos de las mismas.

Conforme se tratara como parte de la problemática del sector más adelante, las libertades del aire son intercambiadas por los Estados mediante instrumentos como los Acuerdos de Servicios Aéreos (ASA). De este modo se impulsa la dinámica aerocomercial, facilitando los vuelos entre las partes de estos. Cabe señalar que la lógica de estas concesiones o intercambios es lograr la paridad de beneficios entre las partes, pues como se ha visto, lo que se intercambia son beneficios o libertades comerciales.

Sobre este último punto, la Ley general de aeronáutica civil establece lo siguiente:

OTORGAMIENTO DE DERECHOS AEROCOMERCIALES

Artículo 98.- De los criterios para el otorgamiento de derechos aerocomerciales

En el otorgamiento de Permisos de Operación para prestar el servicio de transporte aéreo internacional, la Dirección General de Aeronáutica Civil tendrá en cuenta los siguientes criterios:

a) Que se asegure a los transportadores aéreos nacionales el libre ejercicio de los derechos de sobrevuelo y de aterrizaje técnico sin fines comerciales (Primera y Segunda Libertad del Aire);

⁴⁵ Las "libertades del aire" en la aviación comercial (23 de Octubre del 2014). Diario Correo. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/politica/las-libertades-del-aire-en-la-aviacion-comercial-469962/>

- b) Que la demanda de transporte aéreo entre el territorio peruano y el de un determinado país se atienda, en lo posible, con transportadores de ambos países, sujetándose la capacidad que se autorice, a razones de interés público y, supletoriamente, a las necesidades presentes y futuras de los tráficos embarcados en el territorio peruano que sean desembarcados en aquel país o viceversa (Tercera y Cuarta Libertad del Aire). El mismo criterio se aplicará respecto de los tráficos que realice todo transportador extranjero desde terceros países a la República del Perú y viceversa (Quinta Libertad del Aire);
- c) Que los tráficos regionales y fronterizos sean, en lo posible, atendidos por transportadores peruanos y del país de que se trate, de conformidad con los instrumentos internacionales. Asimismo se podrá establecer un régimen especial en caso sea necesario;
- d) Que el otorgamiento de todo derecho aerocomercial a un transportador extranjero se sujete a lo establecido en los acuerdos, convenios o instrumentos internacionales, o en ausencia de éstos se condicione a la equitativa reciprocidad o a una compensación económica equivalente para la República del Perú; y,
- e) Que se promueva la consolidación, la continuidad y el desarrollo de los servicios de transporte aéreo, en beneficio y seguridad de los usuarios.

En este sentido, de la norma citada debe rescatarse lo establecido respecto a la presencia de aerolíneas peruanas en la interacción comercial y las condiciones de reciprocidad equitativa o de compensación económica equivalente. Siendo así, este debería ser el tamiz que el Estado peruano aplique a sus acuerdos internacionales y que por lo tanto impulse en foros internacionales, de acuerdo a sus intereses.

2.2 Actores

En este acápite del presente trabajo se buscara describir y definir las funciones los principales actores que participan e interactúan dentro del Sector aeronáutico, tanto a nivel nacional como internacional.

Lo que se busca con el siguiente desarrollo es dejar establecidos los actores intervienen en el sector, a fin que dicha información sea tomada en cuenta de

manera paralela al resultado del tercer capítulo en la ejecución de una eventual Política Nacional Aeronáutica. Asimismo, la información a desarrollar resulta relevante a fin de poder realizar un diagnóstico certero de la problemática.

2.2.1 Actores estatales

Para poder identificar los actores estatales más relevantes que influyen en el sector aeronáutico, se ha identificado cuales sectores del poder ejecutivo son en los que manifiestan un mayor impacto de este. Asimismo, se ha procurado identificar en las normas correspondientes las funciones con mayor incidencia en el tema aeronáutico y sobre las cuales podría también existir cierto nivel de superposición o complementariedad.

2.2.1.1 Sector Relaciones Exteriores – Ministerio de Relaciones Exteriores

El primer sector que se describirá brevemente en cuanto a su rol en la temática aeronáutica es el de Relaciones Exteriores, en el cual nos referimos específicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), como órgano del poder ejecutivo rector en la materia. Como primer punto tenemos lo que la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (LOF MRE) señala como su ámbito de competencia:

Artículo 4.- Ámbitos de competencia

El Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce sus funciones dentro de los siguientes ámbitos de competencia para el logro de los objetivos y metas del Estado:

- a) Política Exterior.
- b) Relaciones Internacionales.
- c) Cooperación Internacional.⁴⁶

Así tenemos que toda materia que verse sobre Política Exterior y en general Relaciones Internacionales debe ser evaluado por el MRE en virtud que resulta un tema de su competencia. Por lo tanto, queda implícito que siendo el tema aeronáutico centro de diversos compromisos internacionales, el espacio aéreo una expresión del territorio peruano y la materia en sí misma una posibilidad de la proyección internacional del Estado, conforme se ha venido relatando en el presente trabajo, el MRE es un órgano que forma parte de los actores que intervienen en el sector aeronáutico.

Asimismo, la LOF MRE señala en el artículo cinco cuales son las funciones rectoras del MRE, las que aplican dentro de su ámbito de acción, el cual se ha relatado líneas arriba. Sobre el artículo mencionado, se incluirán en el texto aquellos numerales que resultan aplicables a la temática aeronáutica.

Artículo 5.- Funciones rectoras

El Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce las funciones rectoras, respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional y en el ámbito internacional, conforme a la Constitución Política del Perú, en las siguientes materias:

1. Formular, ejecutar y evaluar la Política Exterior, de conformidad con las directrices del Presidente de la República y la Política General del Estado.
2. Representar permanentemente al Estado en el ámbito internacional a través del Servicio Exterior y del Servicio Diplomático de la República. (...)

⁴⁶ Ley N°29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 13 de mayo de 2009.

4. Defender en el ámbito político diplomático la soberanía nacional.
5. Formular, coordinar, ejecutar y evaluar las acciones relacionadas con la gestión de los asuntos limítrofes del país.
6. Negociar y suscribir tratados y demás instrumentos internacionales, así como participar en las negociaciones de aquellos de naturaleza especializada en coordinación con los sectores competentes. (...) ⁴⁷

En este sentido, tenemos que la mayoría de las funciones rectoras del MRE resultan aplicables al sector aeronáutico, como son los que conciernen a la soberanía nacional y gestión de asuntos limítrofes. La representación en el exterior, como puede ser en el ámbito de la OACI, la CLAC u otro foro en el que se trate la materia y las negociaciones que esta puede implicar. Como resulta también lógico, todo tipo de proyección internacional que busque materializar el Estado mediante el uso de algún componente del sector aeronáutico debe realizarse en coordinación del MRE.

A fin de poder tener un mayor detalle de que implican estas funciones rectoras, a continuación se incluirá los numerales más importantes del artículo seis de la misma LOF MRE, lo que ayudara a despejar alguna duda que subsista sobre la magnitud de las atribuciones del MRE en materia aeronáutica.

Artículo 6.- Funciones específicas

El Ministerio de Relaciones Exteriores garantiza su operatividad mediante las siguientes funciones:

1. Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente.
2. Dictar las normas y lineamientos técnicos para la adecuada suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados y

⁴⁷ Ley N°29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 13 de mayo de 2009.

demás instrumentos internacionales, así como supervisar su cumplimiento. (...)

12. Contribuir a la ejecución y cumplimiento de los tratados y demás instrumentos internacionales de los que el Perú es y sea parte. (...)

14. Ser ente rector en los temas vinculados a la Integración Fronteriza y participar en el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras. (...)

18. Representar al Estado y participar en las negociaciones internacionales en el ámbito de su competencia. (...)

21. Promover en el exterior iniciativas de cooperación, asistencia y apoyo internacionales a las estrategias nacionales de desarrollo.

22. Participar en el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional. (...)⁴⁸.

Como se aprecia, las primeras tres funciones que se presentan en el extracto de la ley incluido líneas arriba, constituyen funciones del MRE relacionadas a la normativa dictada dentro de su ámbito rector y a la regulación de los instrumentos internacionales que conforma a ley son también de su rectoría. En ese sentido, tenemos que toda norma que afecte o regule de alguna manera bienes como asuntos de límites o compromisos internacionales serán de responsabilidad o competencia en algún aspecto de la Cancillería.

Luego, tenemos un grupo de funciones relacionadas al desarrollo nacional. En este sentido, el sector aeronáutico entra en este rango de funciones también debido a su impacto actual y potencial en el desarrollo. Como soporte de lo dicho tenemos que la Política Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza⁴⁹, de la cual el MRE ejerce la rectoría conforme a la misma LOF MRE, señala como una variable del desarrollo el transporte aéreo.

⁴⁸ Ley N°29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 13 de mayo de 2009.

⁴⁹ Aprobada por Decreto Supremo N° 019-2018-RE

Adicionalmente a lo dicho, tenemos las funciones relacionadas a la seguridad y defensa nacional, lo que en concordancia con lo ya dicho anteriormente implica la inmersión del MRE en todo lo que tenga que ver con asuntos de límites internacionales y, por lo tanto, espacio aéreo y su regulación; más aún en aspectos de la temática señalada.

2.2.1.2 Sector Defensa

En el presente acápite se desarrollara un sector sumamente relevante en todo asunto que se encuentre relacionado con la soberanía y los límites del Estado, puesto que tradicionalmente, y como es lógico, los actores relacionados a la defensa nacional tienen como núcleo duro de su accionar estos temas, pues se entiende generalmente sus funciones relacionadas al frente externo.

Sin embargo, en el caso peruano debe señalarse que las fuerzas armadas tienen una gama más amplias de roles, orientadas principalmente, de manera adicional a las relatadas en el primer párrafo de esta parte, al apoyo del control interno y el impulso del desarrollo nacional, con especial énfasis práctico en las zonas de frontera.

En el caso de este sector, de acuerdo a su conformación, se han identificado diversos actores, adicionales al Ministerio de Defensa en sí mismo. Al respecto, cabe señalar que los demás actores están orgánicamente adscritos a dicho ministerio. Para todos los casos se tomara como base del análisis las funciones que la normativa aplicable le asigna.

2.2.1.2.1 Ministerio de Defensa

Conforme se señaló líneas arriba, este órgano del Estado es el rector del sector, por lo tanto sus competencias resultan también el marco de acción de los otros órganos estatales adscritos o dependientes de este.

Artículo 4.- Ámbito de competencia

El Ministerio de Defensa es la entidad competente en los siguientes ámbitos:(...)

4) Soberanía e integridad territorial

5) Participación en el desarrollo económico y social del país

Ejerce la rectoría del Sector Defensa en todo el territorio nacional y realiza sus funciones coordinando con los respectivos niveles de gobierno⁵⁰.

Al respecto, como puede apreciarse en los numerales rescatados del artículo cuatro de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa (LOF MINDEF), el ámbito de alcance del Ministerio de Defensa incluye lo relacionado a la integridad territorial, la soberanía nacional y el desarrollo económico y social del país.

Es importante a este punto señalar que dichas dos dimensiones, en atención al desarrollo futuro del presente trabajo, al ser parte del sector aeronáutico, debido al impacto potencial del transporte aéreo, resultan de especial importancia para el desarrollo de toda política pública que se desarrolle sobre este ámbito.

⁵⁰ Decreto Legislativo N°1134, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 10 de diciembre de 2012.

Artículo 5.- Funciones rectoras

El Ministerio de Defensa, en el ámbito de su competencia y en concordancia con la Constitución Política del Perú, cumple con las siguientes funciones rectoras:(...)

2) Garantizar, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y las Instituciones Armadas, la soberanía e integridad territorial en los espacios aéreo, terrestre, marítimo, lacustre y fluvial. (...)

7) Proponer políticas para la participación del Sector Defensa en los Sistemas de Vigilancia y Protección Amazónico y Nacional, y del medio ambiente⁵¹.

A lo antes dicho, debe sumarse lo establecido en los numerales rescatados del artículo citado líneas arriba, donde en primer lugar se señala específicamente la función rectora de garantizar la soberanía e integridad territorial del espacio aéreo. En segundo lugar, se estipula el rol que tiene el sector en la vigilancia y protección de la amazonia peruana y el medio ambiente. Esto último resulta vinculado al sector aeronáutico en virtud de los medios necesarios a emplearse para este fin, conforme se verá más adelante.

Artículo 6.- Funciones específicas

Son funciones específicas del Ministerio de Defensa:(...)

2) Participar como componente del Sistema de Defensa Nacional. (...)

8) Desarrollar planes especiales, acciones estratégicas y acciones cívicas para la pacificación y coadyuvar en el desarrollo de las zonas de emergencia, fronterizas y áreas críticas.

9) Fortalecer y asegurar las capacidades de las Fuerzas Armadas en condiciones de operatividad y eficiencia. (...)

⁵¹ Decreto Legislativo N°1134, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 10 de diciembre de 2012.

11) Realizar las gestiones necesarias para garantizar la adecuada infraestructura y logística militar para las acciones y operaciones de la Seguridad y Defensa Nacional. (...)

13) Promover el desarrollo de la industria militar con tecnología moderna.

14) Incentivar la investigación y desarrollo tecnológico del Sector Defensa. (...)

23) Regular, fomentar y orientar la participación del Sector Defensa en el desarrollo socioeconómico del país, de acuerdo a sus competencias y a la normatividad vigente. (...)

30) Promover iniciativas y participación multisectorial para la proyección y desarrollo del sistema aeroespacial peruano⁵².

En el artículo relativo a las funciones específicas del Ministerio de Defensa se desarrolla detalladamente el accionar de dicho ministerio en su ámbito de competencia. Al respecto se han dejado los numerales más relevantes de manera real o potencial para el sector aeronáutico.

Dentro de este grupo de funciones, se encuentran las relacionadas directamente al velar por el funcionamiento de las fuerza armadas y la temática propia de la seguridad y defensa nacional, las que se relacionan especialmente al rol de protección de la soberanía e integridad territorial. Estas funciones resultan ser las clásicas sobre las cuales este sector tiene la rectoría.

Además de las antes dichas, existen las funciones destinadas a la promoción del desarrollo nacional, tanto a nivel socioeconómico como de ciencia y tecnología. Como ya se ha visto, el impulso al desarrollo nacional es una función transversal a los diversos sectores analizados, por lo cual esta resulta

⁵² Decreto Legislativo N°1134, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 10 de diciembre de 2012.

ser una función donde la creación de sinergias y vínculos de cooperación entre los diversos actores puede generar resultados más beneficiosos.

Finalmente, en el último punto de la cita normativa líneas arriba, se señala una función que es capaz la más relevante a fin de abordar y dar pie a la generación de políticas públicas transversales a diversos sectores, la que es la promoción de medidas multisectoriales para el desarrollo y proyección del ámbito aeroespacial peruano.

A continuación, se desarrollara también el marco normativo que regula otras instituciones que se encuentran adscritas al Sector Defensa.

2.2.1.2.2 Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y Fuerza Aérea del Perú

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) es la entidad creada con el fin de realizar el planeamiento, preparación, coordinación y conducción de las operaciones militares de las Fuerzas Armadas peruanas. En este sentido, es esta entidad, la que dirige el accionar de las fuerzas mediante los comandos operacionales y comandos especiales, en el cumplimiento de las órdenes emanadas por el Poder Ejecutivo.

Artículo 4.- Funciones.

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas desarrolla las siguientes funciones:

4.1. Garantizar a través de las Fuerzas Armadas, la soberanía e integridad territorial en los espacios aéreo, terrestre, marítimo,

lacustre y fluvial de acuerdo con la Constitución Política del Perú y las leyes vigentes. (...) ⁵³.

Como puede apreciarse en el artículo líneas arriba, en el ejercicio de sus atribuciones y en el ámbito de su competencia, es función del CCFFAA el velar por la integridad territorial de la nación, haciendo énfasis textual en el espacio aéreo.

Siendo así, tenemos que a nivel del CCFFAA se dirigen las funciones de los institutos armados que se orientan a la satisfacción de las obligaciones más básicas del Sector Defensa, como lo es la defensa de la soberanía e integridad territorial.

En este sentido, corresponde ahora revisar el marco normativo que regula el accionar de la Fuerza Aérea del Perú, en el sentido que es la fuerza armada encargada de velar por la integridad territorial en el ámbito aéreo.

Artículo 17.- Fuerza Aérea del Perú

La Fuerza Aérea del Perú es una institución de las Fuerzas Armadas, dependiente del Ministerio de Defensa, responsable de defender al Perú de sus amenazas, mediante el empleo del poder aeroespacial; con el fin de contribuir a garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República (...) ⁵⁴.

Como se aprecia en el artículo citado, el Fuerza Aérea tiene atribuida, como base de su funcionamiento, la función de protección de la integridad y soberanía nacional. Sin embargo, cabe destacar que dicha atribución tiene

⁵³ Decreto Legislativo N°1136, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 10 de diciembre de 2012.

⁵⁴ Decreto Legislativo N°1134, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 10 de diciembre de 2012.

una particularidad, comparándola con las otras fuerzas armadas, la que es el medio por el cual se cumple dicha función, el empleo del poder aeroespacial.

Artículo 3.- Ámbito de competencia

La FAP controla, vigila y defiende el espacio aéreo del país, que cubre su territorio y el mar adyacente hasta el límite de las doscientas millas, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado, con el propósito de contribuir a garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República. (...)

Participa en el Desarrollo Económico Social del País, en la ejecución de acciones cívicas y de apoyo social en coordinación con las entidades públicas cuando corresponda, así como en las acciones relacionadas con la Defensa Civil, de acuerdo a la ley.

La FAP dirige las actividades correspondientes al Poder Aéreo y participa en las acciones relacionadas con los intereses aeroespaciales⁵⁵.

Continuando con lo antes dicho, en el artículo citado líneas arriba, dentro de los párrafos tomados, en virtud a su importancia, se encuentra señalado específicamente el ámbito de competencia de la FAP, y por ende el marco para el desarrollo de sus funciones.

En este sentido, el primer párrafo señala justamente lo dicho con anterioridad en base a lo señalado por la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa. Siendo que, señala que es labor de la Fuerza Aérea la vigilancia y protección del espacio aéreo peruano, a fin de garantizar su integridad y, por tanto, la soberanía nacional. Cabe señalar, que en este articulado se hace referencia de manera distinta a los términos a espacio aéreo y territorio; sin embargo, al igual que en los casos relatados con anterioridad, dicha diferenciación no genera problemas de comprensión o aplicabilidad debido a

⁵⁵ Decreto Legislativo N°1139, Ley de la Fuerza Aérea del Perú. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 10 de diciembre de 2012.

que también se señala que la interpretación se hace en base a la normativa nacional e internacional aplicable.

Adicionalmente a esta función clásica como parte de las fuerzas armadas, la FAP tiene por ley atribuciones relacionadas al desarrollo socioeconómico del país, mediante acciones propias y coordinadas con otros estamentos del Estado. Su accionar en estos escenarios también se materializa durante la mitigación de desastres naturales. Siendo así, con el articulado citado se evidencia que la fuerza Aérea se encuentra habilitada para ir más allá del ámbito de la defensa y emplear medios aéreos en la consecución del desarrollo del país.

Finalmente, el último párrafo del artículo citado faculta la participación de la FAP en todo accionar del Estado que se relacione a los intereses aeroespaciales de este.

Artículo 4.- Funciones

La FAP, en el marco de sus competencias, cumple las siguientes funciones:

- 1) Garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República, en el ámbito de su competencia.
- 2) Ejercer el control, la vigilancia y la defensa del espacio aéreo del país, en concordancia con la normatividad vigente. (...)
- 6) Participar en la ejecución de las políticas de Estado en materia de desarrollo económico y social del país, defensa civil, ciencia y tecnología, objetos arqueológicos e históricos, asuntos antárticos, asuntos amazónicos y de protección del medio ambiente, de acuerdo a la normatividad legal vigente.(...)
- 8) Conducir y desarrollar el Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional. (...)

11) Desarrollar la investigación académica y científico-tecnológica en el ámbito aeroespacial, actuando por sí o en colaboración con otras instituciones nacionales o extranjeras. (...) ⁵⁶.

Continuando con lo dicho anteriormente, las funciones desarrollan con un mayor grado de detalle las acciones para las cuales se encuentra facultada la Fuerza Aérea en virtud del ámbito de su competencia, que se describió con anterioridad.

En este sentido, sin intención de repetir lo ya dicho, las funciones específicas de la FAP incluyen el ámbito de la defensa nacional desde la perspectiva aeronáutica y el impulso del desarrollo nacional, incluyendo el desarrollo e implementación de medidas multisectoriales dentro del Estado.

De manera adicional a lo ya dicho en el desarrollo de los últimos dos artículos citados, cabe señalar la precisión normativa al referirse al rol de este instituto armado en fin más allá de la defensa y el desarrollo en estricto. Como puede apreciarse, de manera puntual se señala un rol de la FAP en la promoción de la ciencia y tecnología en su ámbito y la defensa del medio ambiente, con especial relevancia en la amazonia.

2.2.1.3 Sector Transporte

Un sector clave en el desenvolvimiento del sector aeronáutico nacional es sin duda el de Transportes y Comunicaciones. El ámbito de competencia de este ministerio sale del ámbito de defensa y, en lo relativo al ámbito aeronáutico, se enfoca netamente en lo que es aeronáutica civil.

⁵⁶ Decreto Legislativo N°1139, Ley de la Fuerza Aérea del Perú. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 10 de diciembre de 2012.

2.2.1.3.1 Ministerio de Transportes y Comunicaciones

El Ministerio de Transporte y Comunicaciones es el órgano rector en la materia de transportes, lo que incluye el transporte aéreo y su regulación. En este sentido, el ámbito de competencia de esta entidad del Estado comprende el transporte aéreo de carácter civil y todo lo necesario para su desarrollo

Artículo 4.- Ámbito de competencia

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones es competente de manera exclusiva en las siguientes materias:

- a) Aeronáutica civil.
- b) Infraestructura de transportes de alcance nacional e internacional.
- c) Servicios de transporte de alcance nacional e internacional. (...)

Es competente de manera compartida con los gobiernos regionales y gobiernos locales, conforme a sus leyes orgánicas y las leyes sectoriales, en las siguientes materias:

- a) Infraestructura de transportes de alcance regional y local.
- b) Servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre. (...)⁵⁷.

Conforme lo dicho, el ámbito de competencia de este ministerio, en lo referente a transporte aéreo, regula tanto el ejercicio en sí de la aviación civil, como la infraestructura relacionada con la misma.

Cabe señalar, que la normativa aplicable divide el ámbito de competencia del presente ministerio entre los campos en los que actúa de manera exclusiva y aquellos en los que actúa coordinadamente con otros órganos de la

⁵⁷ Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 03 de junio de 2009.

administración pública. En lo que respecta al sector aeronáutico, la regulación de la aviación civil es exclusiva del ministerio, al igual que la infraestructura de alcance nacional e internacional. Por otro lado, la infraestructura de alcance regional y local son de competencia compartida con los gobiernos regionales y locales.

Artículo 5.- Funciones rectoras

Las funciones rectoras son las siguientes:

1. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, fiscalizar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.
2. Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución, supervisión y evaluación de las políticas, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, la fiscalización y ejecución coactiva en materias de su competencia.
3. Coordinar con los gobiernos regionales y locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento⁵⁸.

Como se aprecia en el artículo líneas arriba, las funciones rectoras del presente ministerio incluyen el rol que tiene el mismo frente a la elaboración de políticas públicas relacionadas con su ámbito de competencia. Cabe señalar que dichos roles no implican solamente la capacidad de formulación, sino también su participación en la implementación y evaluación de la misma.

Las otras funciones rectoras del ministerio son más de carácter operacional. Es decir, ayudan al cumplimiento de la primera función y el correcto funcionamiento dentro de su ámbito de competencia.

Artículo 6.- Funciones específicas de competencias exclusivas

⁵⁸ Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 03 de junio de 2009.

En el marco de sus competencias exclusivas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cumple las siguientes funciones específicas:

1. Planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte aéreo y transporte multimodal, así como la aeronavegación y seguridad de la aeronáutica civil. (...) ⁵⁹.

Cabe señalar que, una función en la que el presente ministerio es rector, no implica la exclusividad en su desarrollo. Por otro lado, líneas arriba encontramos un artículo que estipula las funciones que si son de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

En el ámbito aeronáutico, la única función exclusiva del ministerio en cuestión es la relacionada con la regulación, en el sentido más amplio, de los servicios de transporte que se realicen íntegramente o en parte por vía aérea, la aeronavegación y la seguridad de la aeronáutica civil.

En dicho sentido, sin perjuicio de lo que se relate y analice en base al siguiente artículo, debe entenderse que cualquier otra acción relacionada con el sector aeronáutico es posible de ser trabajada, promocionada o impulsada mediante la cooperación y acción de otros sectores de la administración pública.

Artículo 7.- Funciones específicas de competencias compartidas

En el marco de sus competencias compartidas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cumple las siguientes funciones:(...)

3. Planear, regular, gestionar, ejecutar, supervisar y evaluar la infraestructura vial, ferroviaria, aeroportuaria, portuaria y vías navegables, en el ámbito de su competencia. (...)

⁵⁹ Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 03 de junio de 2009.

6. Prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones sectoriales descentralizadas. (...) ⁶⁰.

En base al artículo citado de manera inmediatamente anterior, cabe señalar que la principal función de competencia compartida por parte de este ministerio es la relacionada a la regulación de la infraestructura de transportes. En el caso concreto del presente sector, dicha competencia recae sobre los aeropuertos y aeródromos.

La otra función compartida que resulta relevante para el objeto del presente trabajo es la relacionada a brindar apoyo técnico a otros niveles de gobierno a fin que puedan cumplir con los objetivos trazados e la materia.

2.2.1.3.2 Dirección General de Aeronáutica Civil

La Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), según lo estipula el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, “es un órgano de línea de ámbito nacional que ejerce la Autoridad Aeronáutica Civil en el Perú”. Por lo tanto, debe entenderse que es la autoridad en el sector y por lo tanto la parte encargada de cumplir las funciones ya antes relatadas, en lo directamente vinculado al asunto aéreo. En dicho sentido, la misma norma señalada con anterioridad señala que la DGAC “se encarga de fomentar, regular y administrar el desarrollo de las

⁶⁰ Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 03 de junio de 2009.

actividades del transporte aéreo así la navegación aérea civil dentro del territorio peruano⁶¹.

Artículo 47.- La Dirección General de Aeronáutica Civil tiene las funciones específicas siguientes:

- a) Proponer y ejecutar las políticas del Sector en materia de aeronáutica civil.
- b) Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de planes de desarrollo del Sector, en materia de transporte aéreo.
- c) Proponer y/o aprobar normas legales, técnicas y/o administrativas, en el ámbito de su competencia.
- d) Formular y aprobar el Plan Nacional de Navegación Aérea, así como los planes técnicos y operativos.
- e) Regular y aprobar, según corresponda, todos los procedimientos, reglas y demás métodos, aplicados en los servicios de tránsito aéreo.
- f) Ejecutar la política aérea nacional, así como negociar y suscribir acuerdos en materia aeronáutica de índole técnico o aerocomercial.
- g) Recomendar la adopción de las políticas aerocomerciales en concordancia con los acuerdos internacionales y el interés nacional.
- h) Fiscalizar y sancionar el incumplimiento de la normatividad que regula las actividades aeronáuticas civiles, seguridad de la aviación (AVSEC) y otras vinculadas al ámbito aeronáutico.
- i) Otorgar, modificar, suspender y revocar las autorizaciones administrativas y técnicas para la explotación de la actividad aeronáutica civil.
- j) Suspender las actividades aeronáuticas civiles cuando no cumplan las condiciones mínimas de seguridad operacional.

⁶¹ Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2007-MTC. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 06 de julio de 2007.

- k) Conducir las actividades de facilitación en el ámbito de su competencia, en coordinación con el Comité Nacional de Facilitación.
- l) Conducir y/o supervisar los estudios para la construcción, mejoramiento, ampliación y rehabilitación de aeropuertos y/o aeródromos, en el ámbito de su competencia.
- m) Colaborar con la investigación de accidentes aeronáuticos a cargo de la Comisión de Investigación de Accidentes de Aviación - CIAA.
- n) Negociar y suscribir acuerdos en materia aeronáutica, de índole técnico o aerocomercial.
- o) Proponer, en coordinación con las entidades competentes, a los representantes peruanos ante las autoridades internacionales, así como ante la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil - CLAC, Organización de Aviación Civil Internacional - OACI, Acuerdo de Rotación ante la OACI y otros organismos internacionales referidos a la materia de su competencia.
- p) Aprobar los planes maestros de los aeropuertos.
- q) Las demás funciones que le asigne el Viceministro de Transportes en el ámbito de su competencia⁶².

En el caso de las funciones específicas de la DGAC, no ha sido posible hacer una selección a fin de citar solo las pertinentes para el objeto de la tesis, pues al ser un órgano especializado en la materia, todas las funciones son al menos en parte relevantes para entender en funcionamiento actual del sector aeronáutico, y poder así definir a futuro las responsabilidades de cada sector dentro de una política pública multisectorial.

Por otro lado, para los fines de la presente tesis, tal vez las funciones específicas más importantes de las relatadas en la cita son las incluidas en

⁶² Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2007-MTC. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 06 de julio de 2007.

los literales a y b, relativas a acciones de planeamiento del funcionamiento y desarrollo del sector.

2.2.1.4 Sector Comercio Exterior y Turismo – Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

Otro sector de especial relevancia, sin duda alguna, es el de Comercio Exterior y Turismo. Conforme se señala en la parte introductoria del presente capítulo, el transporte aéreo moviliza la mayoría de los turistas a nivel mundial (57%) y, asimismo, se trasporte el 35% del valor del comercio mundial.

En ese sentido, el presente sector tiene gran relevancia para una política pública integral, que agrupe a diversos sectores que participan en el asunto aeronáutico, pues la importancia de los intereses que maneja en su ámbito de competencia podría representar en mayor aliciente en materia económica para impulsar el desarrollo del sector.

Artículo 2.- Competencia

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo define, dirige, ejecuta, coordina y supervisa la política de comercio exterior y de turismo. Tiene la responsabilidad en materia de la promoción de las exportaciones y de las negociaciones comerciales internacionales, en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas y los demás sectores del Gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, está encargado de la regulación del Comercio Exterior. El titular del sector dirige las negociaciones comerciales internacionales del Estado y está facultado para suscribir convenios en el marco de su competencia. En materia de turismo promueve, orienta y regula la actividad turística, con el fin de impulsar su desarrollo sostenible, incluyendo la promoción, orientación y regulación de la artesanía⁶³.

⁶³ Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 25 de julio de 2002.

Como se aprecia en el articulado que describe el ámbito de competencia del ministerio en cuestión, este incluye todo lo relacionado a la promoción del comercio exterior y el turismo. Cabe señalar que el mismo artículo dispone la cooperación entre dicho ministerio, el de relaciones exteriores y el de economía y finanzas para las negociaciones internacionales que caigan en su ámbito de competencia.

Artículo 4.- De los objetivos

Son objetivos del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo los siguientes:

En materia de Comercio Exterior:

- a) Establecer la política de comercio exterior orientada a lograr un desarrollo creciente y sostenido del país; (...)
- e) Promover el desarrollo de las actividades en las Zonas Francas, de Tratamiento Especial Comercial y de Zonas Especiales de Desarrollo, a fin de incrementar las exportaciones.

En materia de Turismo:

- a) Promover el desarrollo de la actividad turística como un medio para contribuir al crecimiento económico y al desarrollo social del país, propiciando las condiciones más favorables para el desarrollo de la iniciativa privada y la generación de empleo (...)⁶⁴.

En el artículo citado líneas arriba se señalan los objetivos del ministerio con relación a su ámbito de competencia, los cuales se dividen según corresponden a Comercio Exterior o a Turismo. En ambos casos se ha rescatado del articulado los objetivos más relevantes para los fines del presente trabajo.

Respecto a la materia de Comercio Exterior, se tiene el objetivo relativo a la generación de políticas públicas, en dicha materia, que contribuyan al

⁶⁴ Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 25 de julio de 2002.

desarrollo sostenible del país. Asimismo, la promoción de actividades en zonas especiales a fin de promover el comercio.

Por otro lado, respecto al Turismo, el principal objetivo del ministerio es la promoción del desarrollo de la actividad turística, teniendo como eje el impulso de condiciones favorables para la misma.

Artículo 5.- Funciones

Son funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo:

1. Formular, dirigir, coordinar, ejecutar y supervisar la política de comercio exterior, con excepción de la regulación arancelaria, así como la política de turismo, en concordancia con la política general del Estado y en coordinación con los sectores e instituciones vinculados a su ámbito. En el caso del turismo se deberá tomar en cuenta su carácter multisectorial e interdependiente, así como los componentes sociales y culturales de las actividades de su competencia;
2. Dirigir, coordinar, elaborar y ejecutar los planes y programas nacionales sectoriales de desarrollo en materia de comercio exterior, integración, promoción de exportaciones, turismo y artesanía;
3. Establecer el marco normativo para el desarrollo de las actividades de comercio exterior coordinando con los sectores e instituciones que corresponda, así como para el desarrollo de las actividades turística y artesanal a nivel nacional, supervisando el cumplimiento de la normatividad emitida, estableciendo las sanciones e imponiéndolas, de ser el caso, en el ámbito de su competencia; (...)
6. Establecer mecanismos o sistemas de coordinación intersectorial con las entidades involucradas en las actividades de su competencia; y orientar el funcionamiento de los Organismos Públicos Descentralizados correspondientes al Sector y Comisiones Sectoriales; (...).
10. Emitir opinión técnica vinculante e intervenir en la formulación de políticas, acciones y propuestas normativas que tengan incidencia

determinante respecto a materias o actividades del ámbito de su competencia (...)⁶⁵.

Respecto a las funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, se encuentran diversas relacionadas a la promoción, elaboración y ejecución de políticas públicas orientadas al desarrollo de las dos temáticas bajo su competencia. Asimismo, establecer el marco regulatorio para el desarrollo del mismo.

Por otro lado, en las últimas funciones citadas, se relata el rol del ministerio dentro de un esquema de política pública multilateral, las que serán de especial utilidad para determinar sus responsabilidades relacionadas al objeto del presente trabajo.

2.2.2 Actores internacionales

El asunto aeronáutico no es una materia de exclusivo accionar interno, a nivel nacional, pues genera repercusiones a nivel internacional. Producto de esto, existen diferentes entidades internacionales enfocadas al asunto aeronáutico. Las principales, de las cuales el Perú forma parte, se tratarán a continuación.

2.2.2.1 Organización de Aviación Civil Internacional

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), del cual Perú es miembro fundador, es un organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas, creado en 1944 para velar por la aplicación del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, también denominado Convenio de Chicago, y su administración.

⁶⁵ Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 25 de julio de 2002.

44.- Objetivos

Los fines y objetivos de la Organización son desarrollar los principios y técnicas de la navegación aérea internacional y fomentar la organización y el desenvolvimiento del transporte aéreo internacional, para:

- Lograr el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional en todo el mundo;
- Fomentar las técnicas de diseño y manejo de aeronaves para fines pacíficos;
- Estimular el desarrollo de aerovías aeropuertos e instalaciones y servicios de navegación aérea para la aviación civil internacional;
- Satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo seguro, regular, eficaz y económico;
- Evitar el despilfarro económico producido por una competencia excesiva;
- Asegurar que se respeten plenamente los derechos de los Estados contratantes y que cada Estado contratante tenga oportunidad equitativa de explotar empresas de transporte aéreo internacional;
- evitar discriminación entre Estados contratantes;
- Promover la seguridad de vuelo en la navegación aérea internacional;
- Promover, en general, el desarrollo de la aeronáutica civil internacional en todos sus aspectos⁶⁶.

Como se aprecia, los objetivos de esta organización se orientan a establecer estándares y regulaciones orientadas a mejorar el funcionamiento del sector aeronáutico. Asimismo, se busca fomentar entre los Estados parte el desarrollo del sector aeronáutico, incluyendo en dicho propósito la infraestructura aeronáutica.

Cabe señalar que según la página web de la organización, se estipula que los objetivos estratégicos de esta son los siguientes:

1. Seguridad de la aviación
2. Capacidad y eficiencia de la navegación aérea
3. Seguridad de la aviación y facilitación
4. Desarrollo económico
5. Protección del medio ambiente

⁶⁶ Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Chicago, Estados Unidos de América, 1944.

2.2.2.2 Comisión Latinoamericana de Aviación Civil

La Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) es el organismo internacional de alcance regional que facilita la coordinación y cooperación entre sus integrantes a fin de alcanzar en conjunto el desarrollo del sector a nivel regional.

Artículo 4.-

La Comisión tiene por objetivo primordial el proveer a las Autoridades de Aviación Civil de los Estados miembros una estructura adecuada dentro de la cual puedan discutirse y planearse todas las medidas requeridas para la cooperación y coordinación de las actividades de aviación civil.⁶⁷

Conforme lo señalado, el artículo citado es el que explica el objetivo de la organización. En dicho sentido, puede resumirse el mismo en que la organización constituye un foro en el cual las partes pueden cooperar y coordinar su accionar en cuanto a la aviación civil.

Artículo 5.-

Para el cumplimiento de sus fines, la Comisión desarrollará todas las funciones necesarias, y en particular:

- a) Propiciar y apoyar la coordinación y cooperación entre los Estados de la Región, para el desarrollo ordenado y la mejor utilización del transporte aéreo dentro, hacia y desde Latinoamérica.
- b) Llevar a cabo estudios económicos sobre el transporte aéreo en la Región.
- c) Promover un mayor intercambio de información estadística entre los Estados miembros, mediante una mejor y oportuna notificación de los

⁶⁷ Estatuto de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), México, 14 de diciembre de 1973.

formularios de la OACI y el suministro de otra información estadística que se decida recopilar sobre una base regional.

d) Alentar la aplicación de las normas y métodos recomendados de la OACI en materia de facilitación y proponer medidas suplementarias para lograr un desarrollo más acelerado de la facilitación en el movimiento de pasajeros, carga y correo dentro de la Región.

e) Propiciar acuerdos entre los Estados de la Región que contribuyan a la mejor ejecución de los planes regionales de la OACI, para el establecimiento de las instalaciones y servicios de navegación aérea y a la adopción de las especificaciones de la OACI en materia de aeronavegabilidad, mantenimiento y operación de aeronaves, licencias del personal e investigación de accidentes de aviación.

f) Propiciar acuerdos para la instrucción del personal en todas las especialidades de la aviación civil.

g) Propiciar acuerdos colectivos de cooperación técnica en Latinoamérica en el campo de la aviación civil, con miras a obtener la mejor utilización de todos los recursos disponibles particularmente aquellos provistos dentro de la estructura del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.⁶⁸

Conforme se aprecia en el artículo anterior, las funciones de la CLAC con netamente la de un órgano de coordinación, tanto para la elaboración de políticas, como frente a la OACI.

Respecto al último punto, cabe señalar que la coordinación dentro de este organismo internacional lleva a que los Estados parte acudan a la OACI con posiciones conjuntas respecto a políticas y la elección de representan

⁶⁸ Estatuto de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), México, 14 de diciembre de 1973.

2.3 Experiencias comparadas de PNA – el caso mexicano.

A nivel latino américa, México es el único país que cuenta con una Política Nacional Aeronáutica establecida y vigente en el tiempo. Si bien, esta no resulta, hoy en día, muy reciente, pues data del año 2001 y existen diversas intenciones desde la propia autoridad aeronáutica mexicana de modernizarla, esta política puede resultar interesante de ser analizada brevemente a fin de tener un ejemplo.

Cabe señalar que, como es lógico, las realidades y la normativa interna entre el Perú y México pueden ser muy distintas. Sin embargo, cabe señalar que a nivel internacional ambos países se mueven bajo la influencia de la OACI, así que como ejemplo referencial, el caso mexicano es importante.

Entrando al análisis de la política aeronáutica mexicana, cabe señalar que la misma norma no realiza un diagnóstico detallado de la realidad del sector en su país, por lo que no parte este instrumento de la identificación de un problema público. Por lo tanto, en estricto, este documento sería, en cuanto a su modelo de formulación, distinto a una eventual Política Nacional Aeronáutica Peruana.

Sin embargo, esta diferencia sería solo metodológica, pues la política mexicana si contempla un objetivo, el que es establecer los lineamientos para la modernización del sector aeronáutico a todo nivel. En dicho sentido, debe señalarse que el elemento que diferencia el caso mexicano de algún otro documento que podría incluso llevar el nombre de política aeronáutica o nacional aeronáutica es que se incluyen ejes temáticos que van más allá de la responsabilidad directa o exclusiva de la autoridad aeronáutica; por lo tanto, se trata de una política multisectorial.

Conforme lo dicho en el párrafo anterior, la Política Aeronáutica de México establece y desarrolla las siguientes líneas de acción: seguridad y eficiencia, Regulación, precios y tarifas, aviación comercial, aviación general, personal técnico aeronáutico, convenios internacionales, y desarrollo tecnológico. En cada uno de estos rubros de acción, la norma analizada establece, lo que denomina, una política general y políticas específicas; siendo las primeras metas a alcanzar y las segundas líneas de acción para lograrlo⁶⁹.

Como se aprecia de lo antes dicho, la política mexicana incluye diversos ejes entre los cuales cabe destacar el de educación y el de tecnología, como aquellos que se distinguen especialmente fuera de campo de acción exclusivo y típico de una autoridad aeronáutica.

⁶⁹ Política Aeronáutica. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, 29 de octubre de 2001.

CAPITULO III:

POLÍTICA NACIONAL AERONÁUTICA PERUANA

En el presente capítulo se desarrollará la propuesta de Política Nacional Aeronáutica. Para este fin, se tomará lo dicho en los capítulos anteriores, resumiendo incluso lo que haga falta a fin de poder crear un producto fácil de entender y por lo tanto de ser promovido y aplicado a futuro.

Cabe señalar que, por la naturaleza de la materia, los ejes de acción de esta propuesta de política pública son muy amplios, por lo cual cabría señalar que su carácter de propuesta también coincide con el hecho que no necesariamente todos deberían confluir en una política pública real. En otras palabras, la presente propuesta recoge elementos sobre los cuales debe trabajarse en el sector aeronáutico, pero podría no abordarse todos conjuntamente, en el caso existiese algún limitante para el mismo.

En la primera parte de este capítulo se resumirá cuáles son los requisitos más básicos para la construcción de una política nacional. Así también, se expondrán los lineamientos básicos del sistema de planeamiento que le son aplicables.

Luego de lo antes dicho, y producto de análisis mencionado, se desarrollara puntualmente cual es el problema público que motivaría la elaboración de una Política Nacional Aeronáutica. Sobre el particular, corresponderá desarrollar una serie de situaciones problemáticas que la conforman.

Finalmente, en la última parte del presente capítulo se ofrecerán una serie de propuestas que se considera debería contener una eventual Política Nacional Aeronáutica a fin de Solucionar el problema público y por ende abordar las situaciones problemáticas particulares.

3.1 Elaboración de una Política Nacional Aeronáutica

Respecto a la elaboración de una política, lo primero que debe recordarse es justamente el diagrama de flujo que se encuentra hacia la parte final del primer capítulo de este trabajo. En dicho sentido, debe realizarse un análisis cuyo desenlace será la conclusión relativa a si la elaboración de una Política Nacional Aeronáutica es el instrumento idóneo para abordar la solución del problema público que se identifique.

En dicho sentido, debe recordarse que el resolver un problema de naturaleza público es la razón de ser de toda política nacional, en el marco de la normativa más reciente sobre la materia. Por lo tanto, hoy en día resulta la identificación de dicho elemento como el eje central de este tipo de política pública.

Asimismo, a este punto, cabe resumir lo ya dicho, en el desarrollo de este trabajo, sobre la definición que se hace en la normativa de lo que es un problema público. Sobre el particular, se define este elemento como la diferencia entre la situación actual y la deseada que se caracteriza por la identificación de necesidades, oportunidades de mejora o riesgos potenciales que pueden ser evitados; los mismos que son calificados por la sociedad civil o terceros como situaciones indeseadas y sobre las cuales el Estado puede actuar para mejorarlas.

Siendo así, en el marco de una Política Nacional Aeronáutica, el problema público que se ha identificado, el mismo que se desarrollara a profundidad en el siguiente punto del presente capítulo, producto de la investigación de fuentes abiertas y entrevistas a expertos en la materia es la necesidad de modernización del sector aeronáutico nacional con proyección internacional y como herramienta de desarrollo.

Como puede apreciarse, el problema público propuesto es bastante amplio, lo que como ya se dijo será detallado en líneas posteriores, pues este ha sido el gran marco que se ha podido encontrar que agrupa a todas las vertientes de acción necesarias para optimizar el actual sector aeronáutico. Asimismo, debe precisarse que dicho problema encuadra en el supuestos de atención de necesidades latentes y oportunidades de mejora identificadas por la sociedad civil o colectivos interesados y cuya solución pasa por un accionar del Estado.

Tras esta parte del análisis, cabe evaluar en que marco de gestión pública encajaría una eventual Política Nacional Aeronáutica; esto es, conforme a lo desarrollado en el primer capítulo del presente trabajo, en el marco de que políticas de Estado. En dicho sentido, debe señalarse que por la temática las políticas de Estado correspondientes se encuentran sobre todo en el eje tres – Competitividad del país, de las 31 políticas elaboradas en el marco del Acuerdo Nacional para el periodo 2002 – 2021.

Sobre el particular debe resaltarse la Política de Estado 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, la misma que señala especialmente en su desarrollo que con este objetivo el Estado “garantizará un marco legal que promueva la competitividad de la actividad económica; proveerá infraestructura adecuada y construirá una cultura de competitividad y de compromiso empresarial con los objetivos nacionales”⁷⁰, entre otras cosas.

Asimismo, debe destacarse la Política de Estado 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental, en el extremo que señala que mediante esta el Estado con este objetivo: “promoverá la participación responsable e informada del sector

⁷⁰ Acuerdo Nacional (2002). *Política de Estado 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica*. Lima, Perú.

privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales y en la vigilancia de su cumplimiento, y fomentará una mayor conciencia ambiental; promoverá el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio”⁷¹, entre otras acciones.

En el mismo sentido de las políticas de Estado brevemente desarrolladas anteriormente, cabe señalar que el mismo eje recoge políticas relativas al incentivo del valor agregado en la industria de bienes y servicios, con especial énfasis en aquellas industrias no tradicionales, y el impulso de la ciencia y tecnología. Ambas políticas son también relevantes para el fin del presente trabajo.

Sin perjuicio de lo ya dicho, luego de haber tratado el ámbito particular de la temática aeronáutica, cabe mencionar que existen además dos políticas de Estado que son más de carácter transversal y que, teniendo el sector aeronáutico como medio, servirán de respaldo y marco de una Política Nacional Aeronáutica.

Las políticas mencionadas en el párrafo anterior son las enmarcadas dentro del eje de democracia y estado de derecho: Política de Estado 8. Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú y Política de Estado 9. Política de Seguridad Nacional. Ambas cuentan con nombres bastantes descriptivos, los mismos que son consecuentes con su contenido⁷².

Habiendo dicho esto, cabe regresar a lo desarrollado en el primer párrafo del presente numeral. En este sentido, cabe responder primero si el problema es

⁷¹ Acuerdo Nacional (2002). *Política de Estado 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental*. Lima, Perú.

⁷² Para mayor detalle al respecto revisar: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/>

de carácter público y de relevancia nacional; ambos supuestos que han sido ampliamente demostrados. Siendo así, el siguiente paso es analizar si existe algún otro instrumento de gestión pública que aborde la problemática en cuestión. Ante esta pregunta, la respuesta es negativa, pues si bien conforme veremos en algunas aristas existen esfuerzos individuales de algunos sectores de la administración pública para impulsar el desarrollo del sector, estos son improductivos al no ser parte de un sistema. En conclusión, la modernización del sector aeronáutico nacional con proyección internacional no es materia de ninguna política pública actual, por lo que corresponde la elaboración de una Política Nacional Aeronáutica.

3.2 Problema público: Necesidad de modernización del sector aeronáutico nacional con proyección internacional y como herramienta de desarrollo.

El problema público, sobre el cual se elaboraría la propuesta de Política Nacional Aeronáutica, el mismo que cumple según lo analizado con los requisitos de la norma para ser catalogado como tal es la necesidad de modernización del sector aeronáutico nacional con proyección internacional y como herramienta de desarrollo.

En este sentido, cabe señalar que el problema planteado tiene un componente central que es la modernización del sector aeronáutico; luego tiene el componente de proyección internacional y el de uso del mismo como medio para el desarrollo nacional. Así se reafirma lo dicho con anterioridad sobre lo amplia y ambiciosa que resultaría una eventual Política Nacional Aeronáutica en estos términos.

Como ya se señaló, el desarrollo de esta parte se elaborara en base al conocimiento levantado de fuentes abiertas y de entrevistas realizadas para

este fin. Asimismo, se utilizara como base información que ha sido consignada con anterioridad en el presente trabajo. A continuación, se desarrollara una lista de situaciones problemáticas que conforman el problema público.

3.2.1 Ámbito de acción

Una explotación moderna del espacio aéreo implica su delimitación de manera horizontal y vertical. En este sentido, se puede mantener la extensión horizontal constitucional de espacio aéreo, mas es necesario establecer la vertical.

Al respecto, debe recordarse que el Perú ya ha entrado a la era espacial con el lanzamiento del satélite Perú SAT-1 en el año 2016, por lo que se demuestra que en nuestro medio es una realidad vigente también el establecimiento del límite superior del espacio aéreo y por ende garantizar las herramientas del Estado para su protección.

Por otro lado, como bien señala Miguel Mena Ramírez, desde los tiempos de la suscripción del Convenio de Chicago existen posiciones contrapuestas a nivel mundial, con relación a política aérea, entre los “Cielos Abiertos” y la “Libertad Regulada del Aire”⁷³. Actualmente, en el Perú rige la segunda, pues las libertades se conceden mediante acuerdos de concesiones mutuos. Sin embargo, en la región existe actualmente la iniciativa a nivel de la CLAC de discutir la posibilidad de instaurar una Política de Cielos Abiertos en su zona de influencia.

⁷³ Mena, M. (2011) El Concepto de Línea de Bandera, los Servicios Aeroportuarios y el Rol Subsidiario del Estado. *Derecho y Sociedad*. Número 37. Lima. p. 296.

Al respecto del concepto de la “Política de Cielos Abiertos”, el jurista argentino Mario Folchi, recoge como definición⁷⁴ que “la política en mención es un conjunto de acciones públicas y privadas, tendiente a la eliminación de los límites a la oferta de capacidad en el ámbito internacional, supeditando los aspectos regulatorios a la fuerza del mercado”⁷⁵. Cabe señalar para concluir el presente punto que la “Libertad Regulada del Aire” es el concepto opuesto.

3.2.2 Infraestructura

Según estimaron la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) y la Universidad del Pacífico en el estudio Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025, existía una brecha de US\$2.378 millones para mejorar la conectividad aérea nacional a la fecha inicial de dicho plazo⁷⁶.

Sin embargo, dicho problema no es para nada nuevo. Para el año 2008, el Consejo Nacional de Competitividad estableció que la brecha de infraestructura aeroportuaria ascendía a los US\$571 millones. Siendo así, como puede claramente apreciarse, si la tendencia sigue como la actual no haremos otra cosa más que alejarnos del escenario ideal⁷⁷.

Las cifras líneas arriba se refieren al conjunto total de infraestructura aeroportuaria a nivel nacional. Sobre este punto, me gustaría traer a colación

⁷⁴ Se señala que es producto delo discutido durante las XXV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial, que fueron celebradas en Antigua, Guatemala, en mayo de 2001.

⁷⁵ Folchi, M. (2003) La Convención de Chicago de 1944 y la Política de Cielos Abiertos. *Avia Global*. p. 5.

⁷⁶ Talledo, J. (22 de marzo de 2016). Brecha en inversión aeroportuaria supera los US\$ 2.300 mlls. El Comercio. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/brecha-inversion-aeroportuaria-supera-us-2-300-mlls-174830>

⁷⁷ Consejo Nacional de Competitividad (2014). Agenda de Competitividad. Lima. p. 42-43.

la experiencia relatada por parte del señor Luis Héctor Arce Espinoza⁷⁸, producto de su experiencia profesional de más de 30 años, en una entrevista realizada para los fines de la presente investigación, en la que señala que actualmente se observa restricciones de infraestructura que datan de lo largo de todo este plazo. Dicha afirmación se dio en el contexto de explicar por qué algunos aeropuertos con calificación internacional no operan estos vuelos, debiéndose, en el caso planteado, a la falta de inversión en tanques subterráneos de combustible.

Por otro lado, como ya se vio con anterioridad, respecto al aeropuerto internacional Jorge Chávez, que es el principal del Perú, este se encuentra completamente sobrepasado en sus capacidades. Recordando los datos brindados, últimos estudios señalan que este terminal aéreo recibe en promedio 20.5 millones de pasajeros, cuando su capacidad es de 10 millones⁷⁹.

Al respecto, de los planes de ampliación del Jorge Chávez, quisiera a este punto señalar que producto de diversas entrevistas practicadas se puede concluir que la necesidad va más allá de la sola pista adicional de aterrizaje y el terminal ampliado. Adicionalmente se requiere establecer un sistema eficiente de empleo del mismo que impulse el establecimiento de lima como centro de operaciones de aerolíneas internacionales, aprovechando su ubicación geográfica.

⁷⁸ Luis Héctor Arce Espinoza desempeña actualmente el cargo de Coordinador de Política Aérea en Dirección General de Aeronáutica Civil del Perú. Durante su carrera en el sector aeronáutico se ha desempeñado tanto en el sector privado como en el público.

⁷⁹ Malpartida, J (2017). Jorge Chávez al límite: soporta más del doble de su capacidad. Diario El Comercio. Lima, Perú.

3.2.3 Dinámica vuelos aerocomerciales internacionales

La problemática, que ya se mencionó tangencialmente, respecto a los vuelos internacionales es bastante clara, el 99% de estos se concentra en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. En otras palabras, casi la totalidad de vuelos que entra o sale del Perú tiene como punto, según corresponda, de partida o destino el aeropuerto de la capital.⁸⁰

Teniendo claras las dimensiones reales de esta problemática, cabe señalar que lógicamente se encuentra vinculada con el tema de infraestructura aeroportuaria en un primer lugar, pues las capacidades de muchos aeropuertos no son las suficientes para recibir el flujo constante de aeronaves de las características de las que realizan rutas internacionales, conforme se puede apreciar con el ejemplo dado en dicha parte.

Cabe señalar que actualmente vienen dándose algunos vuelos internacionales que operan de aeropuertos como el de Cuzco que se mantienen por su oferta propia. Sin embargo, existen otros casos como el del aeropuerto de Chiclayo, que, gracias a una gestión de la DGAC al momento de otorgar las frecuencias de vuelo a la aerolínea panameña Copa Airlines, tiene dos frecuencias semanales internacionales Chiclayo – Ciudad de Panamá.

Como puede apreciarse, hay algunas entidades estatales que si buscan paliar la gran concentración el tráfico internacional existente en el Jorge Chávez, sin embargo, este hecho no se encuentra respaldado en una política integral que no solo vuelva común este accionar, sino que pueda influir en el área de influencia de los otros aeropuertos para agregarles valor a dichas ciudades.

⁸⁰ Malpartida, J (2017). Jorge Chávez al límite: soporta más del doble de su capacidad. Diario El Comercio. Lima, Perú.

Cabe señalar que dicha centralización del transporte aéreo internacional también tiene un impacto en el sobrecosto del transporte de la carga aérea, pues esta debe primero moverse a Lima para poder salir al exterior. Debemos recordar que el valor de la carga movida por este medio es el 35% del comercio mundial.

3.2.4 Conectividad aérea nacional

Al igual que en el caso de los vuelos internacionales, la problemática con los vuelos nacionales es que el aeropuerto de la ciudad de Lima, Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, concentra la amplia mayoría de estos, en este caso se trata del 48%. Como ya se señaló, dicha cifra responde a que prácticamente todos los vuelos nacionales pasan por la ciudad de Lima, es decir, no existen muchos vuelos directos entre aeropuertos del interior del país⁸¹.

A lo dicho debe sumársele que existen ciudades que no son cubiertas por tráfico aéreo regular o si lo son las tarifas aerocomerciales son muy elevadas, producto de que la actividad aerocomercial no es autosustentable. Esto genera que la mayoría de la población se encuentre aislada del medio aéreo. Cabe señalar que en la actualidad, el no estar conectado por vía aérea al resto del país o que dicha conexión sea demasiado onerosa implica estar desconectado del flujo comercial y económico.

Como ejemplo de la trascendencia de la conectividad aérea puede plantearse que la vía terrestre entre Piura y Lima puede tomar aproximadamente 15 horas y en avión el tiempo de viaje es poco más de una hora. La diferencia es mucho

⁸¹ Malpartida, J (2017). Jorge Chávez al límite: soporta más del doble de su capacidad. Diario El Comercio. Lima, Perú.

mayor en caso de ciudades como Iquitos donde no existe conectividad por carretera con otras ciudades importantes y en el caso de querer usar una vía alterna a la aérea debería optarse por la fluvial, por ejemplo el trayecto desde Lima ya se contabiliza en días y no en horas; todo esto sin contar el caso de ciudades más pequeñas del interior del país.

Sobre la conectividad interna, cabe señalar que su bajo nivel también impacta el transporte de carga aérea por los motivos expresados en el punto anterior sobre comercio internacional, aunque incluso en un mayor nivel pues restringe el acceso de productos nacionales al mercado local.

En pocas palabras, el Sr. Arce señaló que en el país no se encuentra cubierto lo que se conoce como “transporte aéreo esencial”, que se define como aquellas conexiones que en base a parámetros determinados son garantizadas por el Estado a fin de utilizar el transporte aéreo como herramienta de desarrollo. Dicha situación se aplica cuando si bien una situación puede no ser auto sostenible por sí misma, si existe un número de usuarios importante que se beneficia.

3.2.5 Promoción turismo

Conforme ya se revisó anteriormente en el presente trabajo, el 57% de los turistas viajan a sus destinos utilizando la vía aérea, por lo que potencial el alcance de dicho medio de transporte implica potenciar el alcance del turismo. En el sentido contrario, donde no se puede llegar por la vía aérea es menos probable que pueda explotarse una industria turística sustentable⁸².

⁸² Air Transport Action Group (2018). Aviation: Benefits Beyond Borders. p.4. Recuperado de www.aviationbenefits.org/media/166344/abbb18_full-report_web.pdf

Siendo así, no resulta vital solamente la infraestructura propiamente aeroportuaria, sino la que conecta la misma a la ciudad. Asimismo, el flujo turístico requiere facilidades y características más allá del propio atractivo o valor turístico de la ciudad o lugar a conocer, como pueden ser alojamiento, alimentación o seguridad. En otras palabras, la promoción turística mediante el medio aéreo implica un desarrollo en conjunto de diversos elementos.

Solo como ejemplo de lo antes dicho podría darse el denominado “corredor seguro”, iniciativa que involucra el accionar de los sectores interior y turismo y fue lanzada en el 2014, buscando “mejorar el desplazamiento de los turistas que llegan y salen del aeropuerto internacional Jorge Chávez mediante el uso de tecnología de última generación”⁸³

3.2.6 Industria aerocomercial nacional

Una temática muy presente en el sector aeronáutico local es la falta de una real industria nacional aerocomercial, es decir aerolíneas de transporte de pasajeros, carga y correo a nivel nacional e internacional con capital mayoritariamente peruano. En el caso real, actualmente las dos aerolíneas con mayor participación de mercado nacional son Latam, de origen chileno y Avianca, de origen colombiano.

Sin embargo, hablando desde el aspecto estrictamente legal, producto de la normativa vigente los vuelos locales son realizados por empresas constituidas en el Perú y que por lo tanto son tributarias locales, vinculadas a las

⁸³ Ministra Magali Silva pone en marcha corredor turístico preferencial. (19 de agosto de 2014). Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Recuperado de <https://www.mincetur.gob.pe/ministra-magali-silva-pone-en-marcha-corredor-turistico-preferencial/>

extranjeras. Los vuelos internacionales si se realizan convencionalmente de acuerdo a instrumentos internacionales y directamente operados por las aerolíneas extranjeras de manera mayoritaria.

Al respecto, la siguiente cita que si bien podría parecer poco reciente para un sector tan dinámico como el aeronáutico, la misma aún se encuentra vigente debido a las características del contexto local, que han sido analizadas en el presente trabajo y algunas se esbozan en la misma cita.

El análisis competitivo de la industria nos muestra que la misma tiene potencial de crecimiento alto considerando los porcentajes de crecimiento constante de los últimos años; sin embargo, este aún es lento debido a la falta de infraestructura aeronáutica. No existen barreras para el ingreso de nuevas empresas; no obstante, requiere altos niveles de inversión y en la regulación se exige que en un inicio mayoritariamente este conformado por capital peruano.⁸⁴

Como se aprecia, existe la oportunidad para el ingreso de nuevos agentes al mercado y una muestra de esto es la reciente entrada de la aerolínea Viva Air, que si bien opera bajo el formato *low cost*⁸⁵, se encuentra actualmente compitiendo en el mercado. Cabe señalar que, por las características de este, esta nueva aerolínea compite directamente con las aerolíneas tradicionales, pues no existe, como en otros escenarios, infraestructura aeroportuaria secundaria, que distancie realmente los costos y las operaciones aéreas.

Sin embargo, y sin perjuicio de lo antes dicho, debe tenerse precaución cuando se habla de fomentar la industria aerocomercial en el Perú, pues esto

⁸⁴ Cárdenas, I., Escalante, P. y Vesu, J., (2010). *Análisis Estratégico para el Sector Aeronáutico Comercial de Pasajeros*. (Tesis de Maestría en Administración Estratégica de Empresas). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

⁸⁵ *Low cost* es un término que se utiliza para referirse a una aerolínea cuyo esquema de negocios no es el regular, pues su relación con el pasajero se restringe a brindar netamente el transporte aéreo. Todo servicio adicional, como bebidas a bordo, equipaje, reserva de asientos especiales o similares es parte de otra relación comercial. Adicionalmente a esto, si bien no todo aplica en el contexto local, dicho tipo de aerolíneas abaratan costos logísticos mediante el uso de aeropuertos secundarios, lo que abarata también los suministros.

no implica necesariamente fomentar una aerolínea de bandera o lo que se entiende como una aerolínea financiada con recursos públicos. Al respecto, en diversas entrevistas realizadas no se descartó la idea totalmente; sin embargo, debe recordarse experiencias como la de Aero Perú y Tans. Asimismo, debe tenerse en cuenta lo que establece la Constitución Política del Perú en su artículo 60°, sobre el rol subsidiario del Estado en la economía.

Respecto a este punto, existe un elemento, que si bien está ligado con los aspectos de infraestructura y flujo aerocomercial, también está muy relacionado con el impulso del sector aerocomercial peruano. Este elemento es el fortalecimiento del país como “*hub*”, o mejor dicho de nuestro principal aeropuerto, el Jorge Chávez. Este hecho, como es lógico, dinamizaría el sector, ayudando a impulsar las aerolíneas nacionales. Lamentablemente, todos los consultados al respecto coincidieron que esta es una tarea pendiente. Lo dicho coincide con el sentir de muchas aerolíneas internacionales que migraron su centro de operaciones de Lima a otros aeropuertos⁸⁶.

3.2.7 Desarrollo de ciencia y tecnología aeronáutica nacional

Sobre este punto existen dos vertientes sobre las cuales resulta necesaria enfocarse. La primera es la relativa al mantenimiento de aeronaves desarrollado en territorio peruano, como industria en si a impulsar y en segundo lugar está la producción o fabricación de aeronaves en el Perú. Sobre ambos casos, debe señalarse que la Fuerza Aérea del Perú viene realizando esfuerzos connotados al respecto.

⁸⁶ Jorge Chávez: Aeropuerto dejó de ser hub para las aerolíneas internacionales (29 de setiembre de 2017). Diario Gestión. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/jorge-chavez-aeropuerto-dejo-hub-aerolineas-internacionales-144465>

Respecto al mantenimiento de aeronaves, el señor Arce refirió en la entrevista realizada que el Servicio de Mantenimiento – SEMAN de la FAP es muy reconocido en el medio aeronáutico. Lo dicho se condice con que dicho centro cuente entre sus clientes con empresas internacionales como Sideral, de Brasil, Air Peace, de Nigeria, y Swift Air de los Estados Unidos de América. Todas estas empresas operadoras de aeronaves de la marca Boeing, en la cual el SEMAN es especialista. Asimismo, esta entidad se encuentra en la capacidad de actuar fuera de las fronteras del país para brindar mantenimiento a aeronaves que requieran un primer trabajo para poder volar hasta los talleres en Lima, brindando dicho servicio incluso a fuerza aéreas extranjeras⁸⁷.

Respecto al desarrollo en sí de industria aeronáutica o fabricación de aeronaves en el país, es el SEMAN también la entidad que ha realizado dichos esfuerzos. Quizás el caso más conocido es el de las aeronaves KT-1P Torito de instrucción militar que son parte del Programa de Coproducción de Aeronaves del SEMAN con Korean Aircraft Industries (KAI). En cuyo caso, del total de 20 unidades que han sido puestas al servicio de la FAP, 16 fueron ensambladas en la Base Aérea de Las Palmas⁸⁸.

Sobre las proyecciones a futuro con relación a la coproducción de estas aeronaves en suelo peruano, el SEMAN ha recibido la visita de los comandantes generales de distintas fuerzas aéreas de la región, como son las de Bolivia, Ecuador, México y Paraguay, producto de la campaña de

⁸⁷ Marchessini, A. (11 de abril de 2018). Entrevista al Jefe del Servicio de Mantenimiento de la Fuerza Aérea del Perú, Mayor General FAP Carlos Chávez Cateriano. Defensa.com. Grupo Edefa. Lima. Perú. Recuperado de <https://www.defensa.com/peru/entrevista-jefe-servicio-mantenimiento-fuerza-aerea-peru-mayor>

⁸⁸ Marchessini, A. (22 de marzo de 2018). SEMAN Perú promociona en FIDAE su tecnología aeronáutica de alto vuelo. Defensa.com. Grupo Edefa. Lima. Perú. Recuperado de <https://www.defensa.com/fidae-2018/seman-peru-promociona-fidae-tecnologia-aeronautica-alto-vuelo>

comercialización que, según señalan los responsables, vienen desarrollando la entidad peruana y la empresa coreana. En dicho sentido, la Fuerza Aérea del Perú se encontraría estrechando sus vínculos con su par paraguaya mediante la apertura de una Agregaduría Aérea en Asunción, ante al interés demostrado en los aparatos producidos en el país, siendo este último el caso concreto más avanzado⁸⁹.

Cabe señalar que el proyecto de los KT-1P no es un proyecto único. También existe un acuerdo de coproducción de aeronaves de instrucción primaria CH-2000 Alarus con la canadiense Zenair. Asimismo, con el mismo tenor existe un Convenio de Cooperación Técnica Con Helicentro Perú y Russian Helicopters⁹⁰.

Como se aprecia de lo anteriormente relatado, existen connotados esfuerzos por impulsar el desarrollo tecnológico en el sector aeronáutico peruano. Sin embargo, los mismos se focalizan en una entidad del Estado y no son transversales. Si bien el conocimiento y experiencia en rubro del SEMAN – FAP-, en el caso concreto, es vital para los proyectos, la parte de difusión al exterior podría hacerse de manera más eficiente, más allá de lo que directamente manden las normas en el sentido de que las agregadurías militares se encuentran adscritas a las misiones diplomáticas.

Sobre el particular, fue posible realizar una entrevista al Sr. MAG FAP Carlos Chávez Cateriano, Comandante del SEMAN FAP, en la cual pudo obtenerse mucha información valiosa, alguna que no es de dominio público, si bien no es

⁸⁹ Marchessini, A. (11 de abril de 2018). Entrevista al Jefe del Servicio de Mantenimiento de la Fuerza Aérea del Perú, Mayor General FAP Carlos Chávez Cateriano. Defensa.com. Grupo Edefa. Recuperado de <https://www.defensa.com/peru/entrevista-jefe-servicio-mantenimiento-fuerza-aerea-peru-mayor>

⁹⁰ Marchessini, A. (22 de marzo de 2018). SEMAN Perú promociona en FIDAE su tecnología aeronáutica de alto vuelo. Defensa.com. Grupo Edefa. Recuperado de <https://www.defensa.com/fidae-2018/seman-peru-promociona-fidae-tecnologia-aeronautica-alto-vuelo>

restringida. Respecto al rol de mantenimiento de aeronaves, se señaló que el SEMAN tiene especial destreza en la materia producto del parque aeronáutico variado, en cuanto a procedencia, con el que cuenta la FAP, que le permite estar en contacto con distintos tipos de tecnología (Ejemplos: rusa, francesa, coreana, estadounidense, brasilera). Asimismo, se señaló que el taller de tenes de aterrizaje del SEMAN no cuenta con competencia en la región, contando con clientes como DHL, y se preparan para obtener la Licencia AS 9100⁹¹.

Respecto a producción aeronáutica nacional, el general Chavez Cateriano señaló que, contrariamente a lo que puede creerse a partir de la noticia de los KT-1P, en el Perú se fabrican aeronaves, mediante el SEMAN y sus antecesores, desde la década de 1930 con los aviones Caproni de origen italiano. Asimismo, desde entonces se han desarrollado diferentes tipos de aeronaves y prototipos. Respecto a los proyectos más recientes, se señaló que se viene culminando el proyecto de inversión pública para la producción de 18 CH-2000 Alarus más y que el proyecto KT-1P había reportado beneficios muy importantes a la industria nacional mediante las ventajas o compensaciones industriales que había acompañado al contrato con la empresa coreana, las que implicaban, entre otras cosas, la transferencia tecnológica.

Por otro lado, el Comandante del SEMAN señaló que, debido a que por el momento no se están produciendo aeronaves KT-1P, se ha comenzado a producir, con alguna maquinaria de esta línea de producción, piezas de motores de aviación para ser enviados a los Estados Unidos de América. Dichas operaciones se hacen en cooperación con las empresas del sector privado, al igual que la mayoría de las acciones llevadas a cabo por el SEMAN, con la intención de captar los recursos necesarios.

⁹¹ Certificación de calidad especializada en aeronáutica, basada en ISO 9100.

El funcionario entrevistado señaló que, lamentablemente, existían algunos problemas respecto a lo avanzado en la industria. Sobre el caso de los KT-1P, señaló que era necesario poner en marcha la línea de producción pronto, a fin de no perder lo ganado en cuanto a transferencia tecnológica y capacitación de personal. Por otro lado, también se sostuvo que, desde el lado del fomento de su actividad, debe señalarse que el FONAFE clasifica al SEMAN dentro del rubro de metal-mecánica, el que no implica, desde lo más básico, el desarrollo de la industria que este busca impulsar.

3.2.8 Aerovigilancia, reconocimiento y fotografía

La aerovigilancia es sin duda una de las posibilidades, que si bien no es precisamente novedosa, si ha cobrado reciente interés a nivel local. Sin embargo, la materia no es nueva en el Perú, y puede ser utilizada para muchos fines. Si se buscara hacer una línea de tiempo con el uso de imágenes aéreas en el Perú, empezaríamos con las fotos más antiguas del Archivo Nacional Aerofotografico del Servicio Aerofotografico Nacional – SAN de la FAP y terminaría más allá del espectro aéreo, en una imagen sub-métrica tomada por el satélite Perú SAT-1.

Conforme se vio en el segundo capítulo, la Fuerza Aérea del Perú, tiene como función conducir y desarrollar el Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN). A este punto, cabe señalar que la información proporcionada por el SIVAN es explotada por el Sistema de Protección Amazónico y Nacional (SIPAN), formándose en binomio SIVAN-SIPAN. Dicho binomio “es una iniciativa estratégica del Estado peruano que consiste en la implementación de un sistema integral, tecnológico e institucional, para la recolección,

sistematización, análisis y entrega de información del territorio nacional en tiempo real para la toma de decisiones”⁹².

En este sentido, con el SIVAN-SIPAN se busca “integrar, articular, institucionalizar y modernizar las capacidades hoy existentes en el Estado, evitando una serie de ineficiencias en el acceso y uso de información generada como consecuencia de la falta de coordinación entre las diferentes entidades gubernamentales y de la escasa credibilidad y acceso oportuno de la información”⁹³.

3.2.9 Proyección internacional

En este punto entran varios factores, en los cuales se podría acrecentar la presencia del Perú en el ámbito internacional o potenciar la misma. Posiblemente el más claro ejemplo de esto es que la Oficina Regional Sudamericana de la OACI se encuentra establecida en Lima desde 1948. Asimismo, se encuentra en Lima la sede de la CLAC.

De lo antes dicho, se desprende que no existe razón para mantener una postura pasiva frente a estas organizaciones, pues tenemos la ventaja de la ubicación geográfica para poder impulsar nuestros proyectos. En este sentido, lo necesario es definir cuál es el objetivo que se buscaría alcanzar en estos foros.

⁹² Deloitte (2014). Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN-SIPAN) Estudio de Impacto Económico y Social. Lima, Perú. p. 2-3.

⁹³ Deloitte. Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN-SIPAN) Estudio de Impacto Económico y Social.

Un ejemplo de problemática que podría ser abordada mediante un rol activo en las entidades internacionales que tratan el tema aeronáutico fue planteado por el MAG. FAP. Carlos Chávez Cateriano⁹⁴, en la entrevista realizada. Concretamente, lo señalado se encuentra ligado a lo detallado brevemente en la segunda parte del punto 3.2.1, relativo a las libertades del aire. En dicho sentido, el oficial FAP señaló que debe velarse porque las concesiones de libertades del aire para la industria aerocomercial resguarden los intereses nacionales. En otras palabras, que producto de la cesión de libertades no se permita que empresas extranjeras lucren mediante el uso del espacio aéreo sin el pago de una contraprestación.

Debe señalarse que la discusión del párrafo anterior no es nueva en el medio aeronáutico y, por la misma razón, es que con la República de Chile no se ha suscrito un Acuerdo de Servicios Aéreos (ASA) y la relación se mantiene a nivel de un Memorandum de Entendimiento, que es el que permite que Latam Chile opere vuelos internacionales desde Lima. En este sentido, si bien todo documento de cesión de libertades del aire tiene carácter recíproco, el impacto económico no es necesariamente equitativo, lo que implicaría una compensación. Es sobre este último punto que, según el entrevistado, podría enfocarse uno de los objetivos del Perú, en estos foros especializados; disminuir la inequidad de los beneficios de las relaciones de concesión de libertades.

Otro tema de proyección internacional interesante de analizar es relativo a la ampliación de la FIR Lima⁹⁵. Actualmente, dicha zona de información de vuelo

⁹⁴ El MAG. FAP. Carlos Chavez Cateriano se desempeñó como representante permanente alterno del Perú ante la OACI en Montreal, de manera previa a asumir como jefe del SEMAN Perú.

⁹⁵ Una zona FIR (*flight information region*), como se conoce internacionalmente o zona de información de vuelo, es una extensión de espacio aéreo (entendido de manera distinta al concepto territorial tratado en este trabajo) que se encuentra bajo la administración de un determinado Estado, miembro de la OACI, para facilitar el tráfico aéreo. Dicha administración incluye la prestación de servicios de información básica de vuelo como la aeronavegación,

cubre la extensión de todo el suelo territorial peruano y hasta la milla doscientos de mar adyacente a la costa. Teniendo en cuenta lo dicho, debe señalarse que más allá de la milla doscientos existe una zona denominada “No FIR”, cuya administración no se encuentra asignada a ningún Estado.

Respecto a lo abordado en el párrafo anterior, debe señalarse que los servicios prestados por el Estado administrador de la zona FIR no son gratuitos. Conforme señaló el Ministro SDR Gustavo Alonso Figueroa Navarro⁹⁶, en la entrevista realizada para los fines de este trabajo, las aeronaves que utilizan los servicios prestados en la FIR Lima, pagan un derecho por el mismo, el que se genera sin importar que la aeronave aterrice o no en suelo peruano. Adicionalmente al beneficio económico de la ampliación de la FIR Lima, esta acción también implicaría una mayor presencia internacional pues se permitiría la apertura de nuevas rutas internacionales por esta nueva porción controlada, lo que atraería la atención del mundo en nuestro sector aeronáutico como una oportunidad a aprovechar.

Asimismo, otro elemento de orden internacional sobre el cual es necesario trabajar es la intensificación y ampliación del número de socios con Acuerdos de Servicios Aéreos. Estos acuerdos son fundamentales para el desarrollo de la industria aeronáutica, pues como ya se dijo, regulan el intercambio de concesiones de libertades del aire entre Estados. Mediante estos acuerdos, se puede abrir nuevas rutas aerocomerciales y abaratar costos, haciendo más competitivas las empresas de los Estados parte. El proceso de aprobación de los ASA requiere el visto bueno del Ministerio de Economía y Finanzas y

así como la provisión de servicios de búsqueda y rescate. Una zona FIR no debe coincidir en su extensión con el territorio de un Estado.

⁹⁶El Ministro SDR Gustavo Figueroa es experto en temas aeronáuticos, habiéndose desempeñado como Director de Asuntos Aéreos y Espaciales de Cancillería hasta mediados de 2018.

siendo que no existe un plazo máximo con sanción⁹⁷ , el mismo resulta bastante lento.

Debe señalarse que actualmente, producto de la desactualización tecnológica, las autoridades peruanas no se encuentran en la capacidad de prestar la totalidad de los servicios a los que se comprometió en la actual extensión de la FIR Lima. Sobre todo en lo que se refiere a capacidad radárica activa, puesto que se depende de los radares civiles que operan con los *transponder*⁹⁸ de las aeronaves. Dicha información no es suficiente en caso dicho dispositivo sea averíe, sea desconectado o en caso de accidentes y se requiera iniciar una operación de búsqueda y rescate con información más precisas. Esta última es también una obligación adquirida con la administración de una FIR.

3.2.10 Rol de la fuerza armada en el desarrollo nacional

Para los fines directos de este trabajo se reducirá lo pertinente de este punto a lo correspondiente en cuanto al empleo de medios aéreos. Asimismo, se entenderá apoyo al desarrollo nacional de la manera más amplia posible, que en el caso concreto es todo aquello distinto al rol de defensa y seguridad en el frente externo. Siendo así, puede señalarse que es posible dividir el accionar de las fuerzas armadas en dos grandes rubros. El primero es el relativo a garantizar el orden interno en cuanto a sus competencia, pues sin este el desarrollo no es posible y el segundo es el relativo a acciones de índole de apoyo cívico.

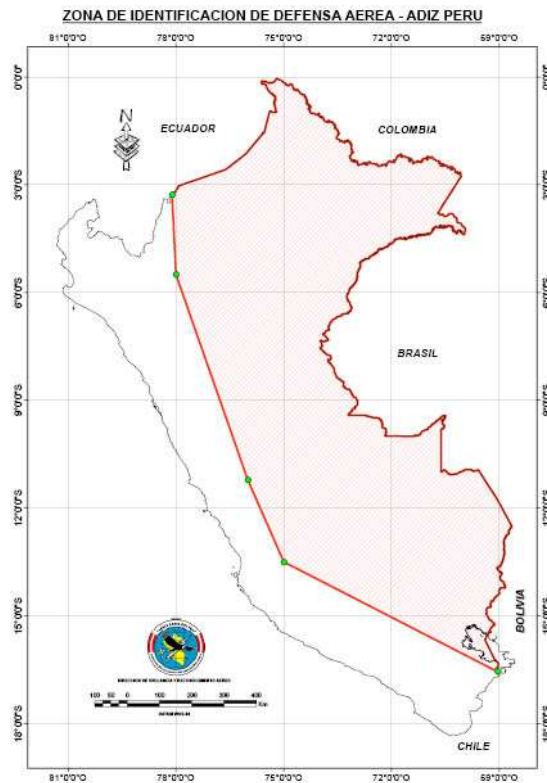
⁹⁷ Sanción entendida del tipo de un silencio administrativo positivo, mediante n cual ante la falta de pronunciamiento se entienda este dado y el funcionario responsable asuma la responsabilidad de algún eventual perjuicio al Estado.

⁹⁸ Dispositivo a bordo de las aeronaves de uso civil que emite una señal con su ubicación que es captada por radares de tierra.

Respecto al resguardo del orden interno se tienen operaciones como la interdicción aérea de aeronaves sospechosas para la lucha contra el narcotráfico. Así también, se tiene el ya visto uso de la vigilancia aérea, que como se ha visto es transversal, respecto al resguardo del orden interno se utiliza para la lucha y detección de minería ilegal, tala ilegal, narcotráfico, y terrorismo, entre otros. Además de estas acciones, tenemos las acciones más de índole militar como son el apoyo de la policía en zonas de emergencia como lo es el VRAEM.

Un ejemplo de problemática en este aspecto es en el caso de las interdicciones aéreas. La Zona de Identificación de Defensa Aérea (ADIZ PERÚ) se encuentra definida mediante el Decreto Supremo N° 005-2016-DE⁹⁹, pero solo se extiende mediante una porción del territorio, conforme se aprecia en el siguiente plano, que forma parte integrante de la norma señalada.

⁹⁹ Decreto Supremo que regula la Zona de Identificación de Defensa Aérea (ADIZ PERÚ).
Fecha: 02 de abril de 2016.



(Fuente DS N° 005-2016-DE)

La zona sombreada en rojo es aquella sobre la cual la ADIZ PERU se extiende. La misma norma señala que las aeronaves que incumplan las normas legales aplicables en dicha zona, serán interceptadas por las aeronaves de la Fuerza aérea del Perú. Como bien señala el TTG FAP José Miguel Davis Molina¹⁰⁰, en la entrevista realizada para el presente trabajo, la no coincidencia entre la ADIZ PERÚ y el espacio aéreo peruano produce que un mismo hecho ilícito tenga consecuencias distintas en diferentes partes del territorio. Dentro de la ADIZ PERU, la FAP se encuentra facultada para, dentro de un procedimiento establecido, hacer uso de la fuerza para llevar a tierra a una aeronave sospechosa, pero fuera de esta zona se encuentra impedida de hacerlo. Esta realidad podría generar inseguridad jurídica y nuevas modalidades de ilícitos en los vacíos generados por la normativa.

¹⁰⁰ El TTG FAP José Miguel Davis Molina es el Comandante de Control Aeroespacial de la FAP

Respecto a las acciones en apoyo al desarrollo realizadas por las fuerzas armadas de naturaleza cívica se tienen diversos ejemplos. Dentro de estos se puede mencionar el accionar que tuvieron durante el verano del año 2017 mediante la ejecución de puentes aéreos para el transporte de pasajeros y carga con ocasión del fenómeno denominado “El Niño Costero”. A estos vuelos se le suman los denominados vuelos de acción cívica que suele desarrollarse para conectar ciudades que no cuentan con transporte aéreo regular, encontrándose esta acción conectada a la problemática de conectividad nacional.

Adicionalmente, existen casos de uso de medios aéreos para la realización de evacuaciones Aero médicas, bien hasta Lima o a las distintas capitales de provincia, producto de casos que requieren centros médicos de mayor complejidad. Asimismo, en las noticias ocasionalmente se relatan casos de transporte de órganos por medios aéreos de las fuerzas armadas hasta hospitales públicos para su aprovechamiento, contribuyendo de estas formas a salvar vidas. Sin embargo, estos esfuerzos no son permanentes pues responden también a disponibilidad presupuestaria, producto que los fines para los que se usan no se encuentran estrictamente planificados.

3.3 Propuesta de contenido de una Política Nacional Aeronáutica

Para la elaboración de las propuestas a continuación se ha elaborado una esquemática matriz causa-efecto adaptada a la finalidad, la misma que se encuentra en la parte final del presente capítulo. El análisis para su elaboración empezó por el final, es decir por el lado derecho del cuadro, que son los efectos adversos que se desprende de lo abordado en el punto 3.2 y terminó en el lado izquierdo que son los ejes que deberán ser abordados para

solucionar el problema público planteado y que se encuentran desarrollados líneas abajo a partir de las causas identificadas.

Debe señalarse, antes de entrar a las propuestas en sí mismas, que estas son transversales y responden a más de una problemática u oportunidad. Asimismo, debe recordarse que estas pueden ser apreciadas de manera independiente o conjunta, pues resulta probable que no todos los elementos sean abordados de manera simultánea.

3.3.1 Primera propuesta de criterio – Concertación intersectorial

Crear mecanismos de coordinación y comunicación intersectorial que eviten, en primer término, tanto la duplicidad de esfuerzos y gastos, así como ayuden a evitar la pérdida de valor logrado, como es el caso del desarrollo tecnológico, o el incumplimiento de compromisos internacionales. Este mecanismo será el vehículo para afrontar todos los componentes del problema público relatado y otros problemas a futuro del sector. Su funcionamiento resulta transversal.

Como propuesta concreta, dicho mecanismo podría establecerse con un funcionamiento similar al de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), salvando las claras distancias entre una materia y la otra. Esto es, como lo ha establecido la Presidencia del consejo de ministros, con la naturaleza de una comisión multisectorial, la misma que “es un órgano del Poder Ejecutivo integrado a una entidad pública que se crea para cumplir las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes. Sus miembros son representantes de diversos sectores, carece de personería jurídica o administración propia, sus conclusiones sirven de base para la toma de decisiones sin tener carácter vinculante. Constituye un mecanismo de

coordinación horizontal que facilita la colaboración y cooperación multisectorial”¹⁰¹

3.3.2 Segunda propuesta de criterio – Infraestructura y conectividad

Priorizar la descentralización del tráfico aéreo internacional y nacional, procurando aumentar la interconectividad local. Desarrollar estudios relativos al transporte aéreo esencial, a fin de garantizar la conectividad nacional. Promover el desarrollo conjunto de la infraestructura al interior del país. Siendo que el cierre de la brecha de infraestructura aeroportuaria debe ir acompañado de un desarrollo conjunto de las zonas de influencia de los aeropuertos, siendo estos polos de desarrollo.

Como propuestas concretas puede emprenderse un plan ambicioso de promoción turística que promueva la inversión del sector privado y justifique la inversión del sector público, al mismo tiempo que descentraliza el flujo aerocomercial. Para lo dicho debe utilizarse un mecanismo de acción concertado como el de la primera propuesta.

Por otro lado, debe evaluarse el caso de otorgar subsidios o algún otro tipo de beneficios para garantizar la cobertura del transporte aéreo esencial. El símil en casos de vuelos internacionales puede aplicarse lo relatado respecto a las frecuencias que cubre Copa Airlines entre Chiclayo y Ciudad de Panamá.

¹⁰¹ Vallejo, C. (2015). *La Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) Un modelo de coordinación interinstitucional en materia de migraciones en el Perú*. Lima: OIM Fondo para el Desarrollo. p. 23.

3.3.3 Tercera propuesta de criterio – Participación internacional

Impulsar la presencia nacional en organizaciones internacionales sobre materia aeronáutica, con énfasis en el interés nacional. Asimismo, promover la participación en los sistemas internacionales, tanto del Estado en si como de sus empresas y ciudadanos. Garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas, para lo cual también resulta importante el rol del mecanismo de la primera propuesta.

Como propuestas concretas, debe reforzarse la importancia de la existencia de un área especializada en el Ministerio de Relaciones Exteriores que pueda contribuir a la identificación de corrientes o tendencias mundiales que puedan favorecer los intereses del Perú. Asimismo, asentar la presencia nacional en los organismos internacionales sobre la materia, promoviendo la inclusión de los intereses del Perú en *Standards And Recommended Practices (SARPs)* de la OACI.

3.3.4 Cuarta propuesta de criterio – Desarrollo y uso de tecnología y medios aéreos

Impulsar el desarrollo de la tecnología aeronáutica peruana, fomentando la participación de la sociedad civil y utilizando las herramientas de difusión a disposición para su mejor desenvolvimiento. Asimismo, promover el uso transversal, en toda la administración pública, de la aerovigilancia y la aerofotografía para labores de diagnóstico y prevención en sus áreas de competencia y difundir a la sociedad civil el uso de esta herramienta para el desarrollo de proyectos de gran envergadura, promoviendo su interés y su modernización constante.

Como propuestas concretas, debería en primer término emprenderse la búsqueda de asociaciones estratégicas con otras entidades extranjeras a fin de: (i) continuar con el desarrollo del sector en el caso de la industria aeronáutica y (ii) mantener actualizados los recursos tecnológicos que permitan una verdadera modernización de la gestión mediante el uso de información obtenida por medios aéreos. La implementación de lo relacionado al uso de información obtenida mediante el uso de medios aéreos para una mejor gestión pública sería materia del mecanismo de la primera propuesta.

3.3.5 Quinta propuesta de criterio – Adecuación normativa

Promover el pleno usufructo del espacio aéreo peruano en sus dimensiones horizontales y verticales, de conformidad con la normatividad internacional y los compromisos asumidos por el Perú. Asimismo, incentivar todo tipo de acciones que pudiera beneficiar el mercado aeronáutico local e internacional y a la población. Por otro lado, procurar elevar los estándares de control, vigilancia y seguridad jurídica en el espacio aéreo peruano.

Como propuestas concretas, debería establecerse una comisión técnica, liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante su Dirección General de Soberanía Límites y Asuntos antárticos, que evalúe y determine expresamente los límites del espacio aéreo peruano en base a la normativa y compromisos de índole nacional e internacional. Por otro lado, debería establecerse mecanismos o normativa que permitan el uso de medios aéreos en apoyo de la población mediante regulación específica y certera, constituyéndolo en un servicio. Asimismo, debería establecerse un régimen único de control aeroespacial en todo el espacio aéreo peruano, haciendo que el ADIZ PERÚ coincida con esté.

	CAUSA PRINCIPAL	CAUSA	EFEECTO ADVERSO
PROPUESTAS DE CRITERIOS	Inexistencia de Política Aérea eficiente y moderna	Brecha de infraestructura aeroportuaria elevada	Espacio aéreo sin delimitación completa
			Desproporción en relaciones de concesión de libertades del aire.
		Falta de concertación entre sectores	Aeropuerto IJCH de Lima excedido en su capacidad
			Concentración del 99% de los vuelos internacionales en Lima
		Esfuerzos aislados en organismos estatales	Concentración del 48% de los vuelos nacionales en Lima
			Falta de conectividad aérea (1)
		Descuido del foro internacional aeronáutico	Falta de aprovechamiento de posición geográfica como "hub"
			Falta de servicios básicos de aviación en aeropuertos del interior del país
		Falta de normativa adecuada a la realidad	Falta de infraestructura en zona de influencia de aeropuertos (principalmente transporte y hotelera)
			Inseguridad ciudadana en zonas aledañas a terminales aéreas
		Falta de adaptación al uso de tecnologías para la gestión pública	Pérdida de atractivo turístico
			Falta de desarrollo de la industria aerocomercial de capital peruano. Compañías aéreas mantienen intereses que no se encuentran necesariamente alineados con los nacionales.
			Falta promoción del desarrollo de tecnología aeronáutica nacional
			Pérdida de proyección internacional
			Pérdida del valor de la cooperación tecnológica obtenida
			Pérdida de oportunidades por el no uso de información disponible obtenida por medios aéreos
			Daño medioambiental podría ser disminuido
	Incumplimiento de obligaciones internacionales adquiridas		
	Presencia en Organismos Internacionales podría ser mayor		
	Intereses peruanos pueden ser impulsados y cautelados de mejor manera		
	Oportunidad desaprovechada de ampliar Zona FIR		
	Falta de confluencia del Estado respecto a las labores de apoyo cívico de las FFAA		
	Coexistencia de dos regímenes jurídicos de interdicción aérea en un mismo espacio aéreo		
	Duplicidad de esfuerzos – sobregasto del Estado		

CONCLUSIONES

- 1) Una política nacional es un instrumento de gestión pública que busca responder a un problema presente en la sociedad. Dicho problema se define como la diferencia entre la situación real y el escenario deseado. Además de lo dicho, el problema en cuestión debe ser de carácter público, el mismo que se adquiere producto que exista una necesidad insatisfecha, oportunidad de mejora o riesgo evitable que allá sido identificado por miembro de la sociedad como indeseable y el Estado tenga la facultad o las herramientas para solucionarlo.

Existen dos aspectos a tener en cuenta con relación a las políticas nacionales. La primera es que estas pertenecen en un sistema complejo de instrumentos de gestión pública, donde el contenido de cada uno esta concatenado con los otros, en el caso concreto las políticas nacionales responden a las políticas de Estado y guían a las de carácter sectorial y multisectorial. La segunda es que las políticas nacionales son de carácter residual, debiéndose emplear solo cuando no hay otro instrumento de gestión idóneo para alcanzar el fin trazado.

- 2) El sector aeronáutico es uno de mucha complejidad, debido a los muchos factores que influyen en este y el impacto económico del mismo. En el Perú, existen muchas características que hacen particular la situación, como la brecha de infraestructura o el alto nivel de centralización del flujo aéreo, tanto nacional como internacional, en el aeropuerto de la ciudad de Lima.

Asimismo, la pluralidad de actores relacionados con el sector y sus efectos, sin la existencia de un instrumento que concatene sus acciones, aumenta las dificultades para un desarrollo eficiente del sector. Al respecto, del ejemplo mexicano puede rescatarse la

importancia de abordar de manera multisectorial este tipo de políticas y apreciarse que resulta posible la inclusión en una política aérea de temáticas aparentemente distantes, pues la confluencia de las mismas y sus actores hace que el sistema funcione.

- 3) La necesidad de modernización del sector aeronáutico nacional con proyección internacional y como herramienta de desarrollo califica sin duda como un problema público en base a lo desarrollado y explicado en el primer capítulo. Lo dicho en atención a que constituye una realidad distinta de la deseada; que ha sido identificada y descrita como tal por distintos actores de la sociedad; conteniendo en si misma necesidades insatisfechas, oportunidades de mejora y riesgos evitables; además, resulta pasible de ser afrontada por el accionar del Estado.

En el diagnóstico realizado se evidencia que existen muchas aristas a desarrollar a fin de lograr un sector aeronáutico más eficiente. Asimismo, queda claro que en muchos casos las acciones son transversales a los problemas planteados.

Una Política Nacional Aeronáutica serviría para trazar objetivos claros a nivel de administración pública sobre la materia aeronáutica. De esta manera se supliría la actual inexistencia de un sistema eficiente y moderno, logrando avanzar hacia el desarrollo del sector en las aristas analizadas.

BIBLIOGRAFIA

- AC Pública SAC (2012). Documento de identificación de la problemática y mapeo de actores. Lima. Recuperado de http://www.cunamas.gob.pe/wp-content/uploads/2015/02/Diagnostico_30-07-2012.pdf
- Acuerdo Nacional (2002). Política de Estado 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica. Lima, Perú.
- Acuerdo Nacional (2002). Política de Estado 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental. Lima, Perú.
- Air Transport Action Group (2018). Aviation: Benefits Beyond Borders. P.4. Recuperado de www.aviationbenefits.org/media/166344/abbb18_full-report_web.pdf
- Arobes, S. Desenredando la madeja: la importancia de mejorar el proceso de formulación de políticas públicas. *Polítai*. Volumen 3 (Numero 5).
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). La Política de las Políticas Públicas. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6966/La%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf?sequence=2>
- Cárdenas, I., Escalante, P. y Vesu, J., (2010). *Análisis Estratégico para el Sector Aeronáutico Comercial de Pasajeros*. (Tesis de Maestría en Administración Estratégica de Empresas). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Constitución Política del Perú de 1993. Diario Oficial el Peruano, Lima, Perú, 30 de diciembre de 1993.
- CEPLAN (2015) Perú 2021: País OCDE. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Segunda edición. Lima.

- CEPLAN (2017). Guía para el Planeamiento Institucional. Modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 062-2017-CEPLAN/PCD.
- CEPLAN (2018), Guía de Políticas Nacionales, Aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 047-2018/CEPLAN/PCD.
- Consejo Nacional de Competitividad (2014). Agenda de Competitividad. Lima.
- Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Chicago, Estados Unidos de América, 7 de diciembre de 1944.
- Decreto Legislativo N°1134, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 10 de diciembre de 2012.
- Decreto Legislativo N°1136, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 10 de diciembre de 2012.
- Decreto Legislativo N°1139, Ley de la Fuerza Aérea del Perú. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 10 de diciembre de 2012.
- Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento que Regula las Políticas Nacionales. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de marzo de 2018.
- Deloitte (2014). Sistema de Vigilancia Amazónico y Nacional (SIVAN-SIPAN) Estudio de Impacto Económico y Social. Lima.
- Estatuto de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), México, 14 de diciembre de 1973.
- Folchi, M. (2003) La Convención de Chicago de 1944 y la Política de Cielos Abiertos. *Avia Global*.
- IATA: Lima entre las ciudades con más obstáculos para el transporte aéreo. (17 de abril de 2018). Diario Gestión. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/iata-lima-ciudades-mas-obstaculos-transporte-aereo-231752>

- Jorge Chávez: Aeropuerto dejó de ser hub para las aerolíneas internacionales (29 de setiembre de 2017). Diario Gestión. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/jorge-chavez-aeropuerto-dejo-hub-aerolineas-internacionales-144465>
- Las "libertades del aire" en la aviación comercial (23 de Octubre del 2014). Diario Correo. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/politica/las-libertades-del-aire-en-la-aviacion-comercial-469962/>
- Levitsky, S. (13 de mayo 2012). Una paradoja peruana. La República. Recuperado de <http://www.larepublica.pe/columnistas/aproximaciones/una-paradoja-peruana-12-05-2012>.
- Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 10 de mayo de 2000.
- Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 25 de julio de 2002.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de diciembre de 2007.
- Ley N°29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 13 de mayo de 2009.
- Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 03 de junio de 2009.
- Ley N°30339, la Ley de Control, Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo Nacional. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 24 de agosto de 2015
- Malpartida, J (30 de diciembre de 2017). Jorge Chávez al límite: soporta más del doble de su capacidad. Diario El Comercio. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/obras/jorge-chavez-limite-aeropuerto-soporta-doble-capacidad-noticia-485293>

- Marchessini, A. (22 de marzo de 2018). SEMAN Perú promociona en FIDAE su tecnología aeronáutica de alto vuelo. Defensa.com. Grupo Edefa. Recuperado de <https://www.defensa.com/fidae-2018/seman-peru-promociona-fidae-tecnologia-aeronautica-alto-vuelo>
- Marchessini, A. (11 de abril de 2018). Entrevista al Jefe del Servicio de Mantenimiento de la Fuerza Aérea del Perú, Mayor General FAP Carlos Chávez Cateriano. Defensa.com. Grupo Edefa. Recuperado de <https://www.defensa.com/peru/entrevista-jefe-servicio-mantenimiento-fuerza-aerea-peru-mayor>
- Mena, M. (2011) El Concepto de Línea de Bandera, los Servicios Aeroportuarios y el Rol Subsidiario del Estado. *Derecho y Sociedad*. Número 37. Lima.
- Ministra Magali Silva pone en marcha corredor turístico preferencial. (19 de agosto de 2014). Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Recuperado de <https://www.mincetur.gob.pe/ministra-magali-silva-pone-en-marcha-corredor-turistico-preferencial/>
- OACI (05 de julio de 2018). Operation in Higher Airspace. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Conferencia llevada a cabo en el JW Marriott Hotel, Lima.
- Pérez, J. (2017). *Alcances para una Política Nacional Marítima* (Tesis de maestría). Academia Diplomática Del Perú, Lima.
- Política Aeronáutica. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, 29 de octubre de 2001.
- Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 09 de enero de 2013.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2007-MTC. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 06 de julio de 2007.
- Secchi, L. (2013). Políticas Públicas. Sao Paulo: Cengage Learning.

- Talledo, J. (22 de marzo de 2016). Brecha en inversión aeroportuaria supera los US\$ 2.300 mlls. El Comercio. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/brecha-inversion-aeroportuaria-supera-us-2-300-mlls-174830>
- Vallejo, C. (2015). *La Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) Un modelo de coordinación interinstitucional en materia de migraciones en el Perú*. Lima: OIM Fondo para el Desarrollo.