

## **Informe:**

### **Rreformulación de la política aeronáutica en el Uruguay**

Los accidentes reducen la confianza en el sistema de transporte, causan pérdida de vidas, daño material, económico y consecuencias al medio ambiente. Por ello, es necesario tener la mirada puesta en las políticas aeronáuticas, la regulación, la cultura organizacional de los explotadores aéreos, la asignación de recursos, y hasta la metodología de investigación de accidentes.

#### **Resumen ejecutivo**

El presente informe de *PDA Media & Consulting* pretende abordar profundamente la temática de la política aeronáutica en el Uruguay, el contexto de las aerolíneas comerciales, el marco institucional, la investigación de accidentes aéreos en el Uruguay y en el mundo, el caso Air Class y la teoría de James Reason, como modelo a seguir.

Nuestro equipo de profesionales realizará recomendaciones orientadas a elevar el nivel de seguridad operacional desde el marco estratégico, institucional y operativo.

#### **I. El contexto actual de la aerolíneas comerciales en el Uruguay**

La aviación comercial en el Uruguay ha sido fruto de esfuerzos permanentes para el Estado. Desde una mirada puesta sobre las finanzas y rentabilidad en lugar de considerar el papel estratégico que representa el sector para la economía, turismo y sociedad, los principales errores cometidos con PLUNA, la apuesta privada deficitaria por parte de BQB Líneas Aéreas, el fracaso de UAir y el resultado luego de 3 años de intento para la recomposición de la conectividad perdida, ha dejado al descubierto un sistema acartonado, duro y frágil.

En 2012, PLUNA operaba 16 destinos en la región sudamericana. Desde el Aeropuerto Internacional de Carrasco, se sumaban al menos media docena de otros puntos disponibles por parte de operadores aéreos extranjeros. En 2015, hay 21 destinos ofrecidos desde la principal terminal aérea del país (sin PLUNA), sólo 2 operados por una línea aérea nacional. ¿Existe entonces una política aeronáutica nacional?

En el Uruguay, el exigente marco jurídico representa una barrera de entrada y no favorece el ingreso de compañías de aviación comercial. Basta mencionar el caso de UAir a principios de la década pasada, o el caso reciente de BQB Líneas Aéreas con su Airbus A319, cuya certificación fue tan demandante y extensa que no fue rentable seguir adelante con el proceso, ocasionando importantes pérdidas económicas y de credibilidad para el país. Actualmente, ALAS Uruguay lleva más de 9 meses en el proceso de obtención del Certificado de Operador Aéreo (AOC), cuando la Autoridad Aeronáutica lo estima en 180 días, y aún tiene desafíos importantes por delante antes de poner a volar su flota de aeronaves.

## ***II. La investigación sobre accidentes en el Uruguay***

La Comisión Investigadora de Accidentes e Incidentes de Aviación (C.I.A.I.A.) es un órgano permanente que depende directamente del Sr. Ministro de Defensa Nacional. El Decreto 160 del 24 de mayo de 2013 (hace poco más de un año) reglamentó su funcionamiento y áreas de competencia, facultades, integración, disposición de las pruebas, y emisión de informes.

De acuerdo a su concepción, *"es el organismo competente en materia de investigación de los accidentes e incidentes graves de aviación de aeronaves civiles con matrícula uruguaya o extranjera ocurridos dentro del territorio nacional, aguas jurisdiccionales o espacio aéreo comprendidos en el mismo"*. Su Decreto de reglamentación establece que *"actuará con la más absoluta autonomía técnica. Debe determinar las causas probables y emitir recomendaciones de seguridad necesarias para evitar su reiteración"*. La CIAIA tendrá plena independencia respecto de la Autoridad Aeronáutica, Autoridades Aeroportuarias, Tránsito Aéreo, y cualquier otra cuyos intereses pudieran estar en conflicto con la misión que se le ha conferido.

Por su parte, la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (DINACIA) tiene por misión *"ejecutar la política aeronáutica civil de la República Oriental del Uruguay de acuerdo a las normas vigentes y recomendaciones emanadas de los organismos internacionales competentes, supervisando en forma continua la seguridad operacional y ejerciendo la dirección y contralor de las actividades aeronáuticas civiles."* Asimismo, debe *"proporcionar un sistema seguro, regular y eficiente de infraestructura y de servicios de navegación aérea en todo el territorio y espacio aéreo nacional, priorizando la excelencia en los servicios brindados a los usuarios."* Por último, *"garantizar la seguridad, regularidad y eficiencia de las operaciones aeronáuticas y la prestación de los servicios de conformidad con las normativas y exigencias internacionales en la materia."*

Esto se traduce en 3 cometidos fundamentales: ejecutar políticas (que vienen dadas por la Junta Nacional de Aeronáutica Civil (JNAC) del Ministerio de Transporte y Obras Públicas); supervisar y controlar la ejecución de dichas políticas; y asegurar la disponibilidad de medios e infraestructura para ello (es decir que asigna los recursos y debe optimizarlos para que sea viable la prestación de los servicios aeronáuticos que ella misma controla). La DINACIA funciona en la órbita del Ministerio de Defensa y opera 14 aeropuertos del país, con la dirección de rangos militares.

Por su parte, la misión de la Junta Aeronáutica (JNAC) es *“asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo atinente a la determinación y ejecución de la Política de los Servicios de Transporte Aéreo Público”* e incluye *“promover y efectuar estudios tendientes al desarrollo de planes y programas para el mejor desenvolvimiento de los servicios de transporte aéreo, en un ámbito coordinado de aspectos técnicos y políticos”*.

De acuerdo a estas facultades, hay 3 organismos que conducen a un conflicto de intereses en sus competencias: la Junta Aeronáutica (JNAC) promueve políticas aeronáuticas que debe regular, ejecutar y controlar (a sí misma) la DINACIA, y ante la ocurrencia de un accidente, la CIAIA (que, en la misma órbita del Ministerio de Defensa) debe investigar de manera *“independiente”* a la DINACIA. Esto se resume a ser *“juez y parte”* en el asunto y no parece compatible con el establecimiento de un sistema transparente e imparcial de investigación. La realidad indica que buena parte de las implicancias dejan al descubierto sus propias debilidades y fallas, resultando en contra de su rol de inspección e intereses como reguladora de la industria.

### **III. El informe de la Corporación Andina de Fomento**

En 2010, la Corporación Andina de Fomento señalaba en un informe relacionado al sector Transporte del Uruguay:

*“La concentración de la fijación de políticas y la regulación técnica puede comprometer el efectivo desempeño del marco institucional. Por ejemplo, la imparcialidad de la regulación es crítica para asegurar la correcta implementación de las normas y recomendaciones técnicas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Si el regulador es también quien opera la infraestructura, sea en el caso de los aeropuertos como del control del espacio aéreo, el regulador es *“juez y parte”* a la vez, y estaría regulándose a sí mismo. La práctica internacional es la separación absoluta de la operación de la regulación, que asegura la imparcialidad como garantía de la correcta fiscalización de los servicios.”*

“Es práctica común y recomendable la separación absoluta de la operación de la infraestructura y la investigación de accidentes. Normalmente, las comisiones de investigación de accidentes reportan al Congreso Nacional en forma directa o al Presidente de la República, circunvalando cualquier otro organismo del Estado que pueda presentar un conflicto de interés en la investigación de un hecho. Cualquier investigación resultaría viciada, si el mismo investigador es quien opera la infraestructura que pudiera haber sido el causal o contribuyente a un hecho accidental. De la misma manera, resultaría nula la investigación de un hecho que hubiera sido la consecuencia de una deficiente regulación puesta en práctica, o una deficiencia en los mecanismos de control que hubieran podido identificar la anomalía antes de convertirse en un accidente. De no ser así, se da aquí también una situación de “juez y parte”, en donde existen conflictos de intereses para esclarecer lo sucedido.”

#### ***IV. La investigación en el caso del avión de Air Class***

Veamos un ejemplo sobre el informe publicado por la CIAIA del accidente el 6 de junio de 2012 del avión Fairchild de Air Class matriculado CX-LAS, cuyo análisis estuvo a cargo de la Oficina de Investigación y Prevención de Accidentes e Incidentes de Aviación (O.I.P.A.I.A.) de la propia DINACIA, de acuerdo con las normas y reglamentaciones en vigencia antes de 2013. Una vez culminado el reporte -luego de 2 años de investigación- fue sometido a consideración de la NTSB (National Transportation Safety Board de los Estados Unidos de Norteamérica) por ser esta entidad asesora y órgano contralor del Estado de fabricación de la aeronave y a la Junta de Investigación de Accidentes de Aviación Civil de la República Argentina (JIAAC).

En la sección de recomendaciones hacia sí misma (la DINACIA), sólo aparece la exigencia de la re-certificación a la empresa explotadora aerocomercial y la coordinación de relojes entre las cámaras de seguridad y la torre de control. Dos hechos que no imputan ninguna debilidad de su parte en su accionar. Más adelante, se solicita extremar las inspecciones de las aeronaves respecto a su documentación, un estudio respecto a listas de comprobación y procedimientos de fuego, y se observa la falta de recursos humanos para un adecuado seguimiento por parte de la oficina reguladora, así como la necesidad de estandarización del asentamiento de datos del formulario de inspección de mantenimiento, por parte de los inspectores de Aeronavegabilidad.

En primer lugar, el simple hecho de ser “juez y parte” denota gran liviandad en el establecimiento de las recomendaciones a sí misma. ¿Por qué se sometió el informe a consideración de los organismos internacionales una vez finalizado el proceso y no se le solicitó cooperación durante la investigación? La plantilla de la DINACIA asciende a casi mil funcionarios militares y civiles; a partir del cierre de la excompañía de bandera PLUNA, varios excomandantes de larga trayectoria cuya condición era la de funcionarios públicos

fueron re-distribuidos tanto al cuerpo inspectivo como a las áreas de Aeronavegabilidad del Organismo. Según fuentes consultadas, en algunos casos aún no se les ha asignado tareas específicas, aunque cumplen su horario presencial en la institución.

Es preciso hacer mención a la actividad de la Junta Aeronáutica (JNAC): a la fecha no ha realizado declaraciones públicas respecto a la promoción de políticas en materia aeronáutica, cuando menos un estudio cualitativo sobre el impacto estratégico para el país en relación al cierre de la excompañía aérea de bandera PLUNA, o la instalación de una nueva Aerolínea Nacional de Referencia (ANR), por mencionar algunos estudios posibles.

En cuanto a la Aviación General que, según las estadísticas de la National Transportation Safety Board (NTSB) de los Estados Unidos, genera el 87% de los accidentes aéreos, tampoco se encuentra información disponible sobre las políticas a seguir.

## ***V. La investigación de accidentes en los Estados Unidos***

En los Estados Unidos, la NTSB lleva adelante investigaciones independientes en materia de Aviación Civil y otros medios de transporte (terrestre, marítimo, trenes). Las principales metas de su plan estratégico incluyen la conducción eficaz de investigaciones de accidentes y la recomendación de acciones para la mejora en la seguridad del transporte.

Sus objetivos incluyen la cooperación internacional y la reducción de accidentes, elevando los niveles de seguridad operacional en la aviación. El enfoque sobre la prevención es fundamental, y lo más destacado es que los resultados de los análisis, investigaciones y probables causas no pueden someterse como evidencia ante la justicia, de manera de contribuir de forma genuina a la mejora de la seguridad, mediante la publicación de sus recomendaciones.

Cada área está conformada por un grupo de trabajo integrado por las diferentes partes interesadas, tales como representantes de la autoridad aeronáutica, la aerolínea, los sindicatos de pilotos y tripulantes de cabina, fabricantes de la aeronaves y motores. Esto asegura un estudio profesional e independiente, con múltiples miradas ante la consumación de un hecho de esta naturaleza. El abordaje es poli-causal y toma a consideración elementos de la teoría de James Reason.

Una vez concluida la investigación, se elabora un informe para la comunidad y los medios de prensa, de forma de mantener una versión oficial sobre el acontecimiento. La NTSB emite circulares con recomendaciones de seguridad durante el transcurso de una investigación, que puede durar unos 18 meses desde la fecha del accidente.

## **VI. La teoría de James Reason**

En el estudio de un accidente aéreo, de acuerdo a la teoría del psicólogo James Reason de la Universidad de Manchester, conocida como el “modelo del queso suizo”, un avión está separado de un accidente por 6 tajadas de queso gruyère. Cada tajada representa a los que intervienen en la cadena de seguridad operacional: el fabricante de la aeronave, la compañía aérea, autoridad aeronáutica, reglamentación, factor humano, y la tecnología. Los agujeros representan los fallos del sistema; cada uno de éstos no son por sí solos suficientes para quebrar las defensas del sistema, por ello las fallas en un punto único rara vez tienen consecuencias en el sistema.

Bajo esta teoría, un accidente se produce por la combinación de fallas latentes (que pueden comenzar, por ejemplo, en la órbita reglamentaria y ni siquiera se percibe como falla) y activas (conocidas como actos inseguros; son las desencadenantes).

## **Conclusiones**

Para elevar la calidad en materia de seguridad operacional (tanto del país como el de los explotadores aéreos) es necesario vigilar el contexto estratégico, el nivel operativo de los procesos, el factor humano y el ámbito relacionado al control e investigación. Esto incluye la mirada puesta en las políticas aeronáuticas, la regulación, la cultura organizacional de los explotadores, la asignación de recursos, y la investigación de accidentes. Es preciso identificar condiciones latentes (debilidades y amenazas) y reforzar las defensas (fortalezas y oportunidades) en el sistema.

Sería recomendable aspirar a un organismo con este alcance si la meta es alinear la actividad aeronáutica más allá de la armonización de reglamentos adaptados de normas americanas o de las nuevas reglamentaciones Latinoamericanas (LAR). La fijación de políticas debería pasar por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, a través de la consolidación de una política integral de transporte. Esto representa una gran oportunidad para el Ministro Víctor Rossi, defensor de las políticas de Estado hacia el sector aeronáutico comercial y general, como parte del desarrollo del Uruguay logístico. Sería muy acertado asumir una actitud proactiva en materia aeronáutica para la integración del país en la región, que incluya la negociación de acuerdos bilaterales, estrechar relaciones con los organismos internacionales en la materia, la apertura de nuevos mercados y el cumplimiento del Acuerdo de Fortaleza suscrito por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.



Será necesario fortalecer la descentralización de la aeronáutica civil, liberándola de la órbita militar. Como resultado del reordenamiento, la DINACIA debería asumir la regulación técnica, bajo lineamientos de la OACI y las homologaciones correspondientes.

La verdadera aspiración en materia de seguridad operacional debe estar en la puesta en común de los errores a través de verdaderas investigaciones independientes, en beneficio de la comunidad aeronáutica local e internacional, en procura de la prevención.

La operación, mantenimiento y desarrollo de los aeropuertos debería avanzar hacia la órbita privada (está probado el resultado de las experiencias tanto para el Aeropuerto Internacional de Carrasco como Laguna del Sauce).

Los servicios de control de tránsito aéreo deberían estar a cargo de un organismo diferente al de la regulación técnica; podrían permanecer en la órbita del Ministerio de Defensa o de la Fuerza Aérea exclusivamente.

Debería propiciarse la existencia de una Aerolínea Nacional de Referencia (ANR) como instrumento alineado junto a operadores emisivos y receptivos, para promover la conectividad genuina, la regulación tarifaria del mercado y el desarrollo económico, turístico y social del país. Una ANR contribuye en forma directa a la creación de más de 1.000 nuevas fuentes de trabajo indirectas, cuyas empresas, en su conjunto, superan los niveles de facturación proyectados por la misma, y por ende suman contribuciones muy sólidas a las arcas impositivas del Estado, entre otros aportes a la sociedad.

Es necesario promover instancias de capacitación en temática aeronáutica orientada a parlamentarios, funcionarios, comunicadores y personal afín para evitar relatos equívocos como los que llevaron al cierre de la excompañía de bandera.

El Ministro Rossi es experto en la materia, contribuyó activamente a viabilizar el instrumento aeronáutico como medio de desarrollo del transporte; posee la oportunidad de continuar con los esfuerzos en relación a su plan estratégico. A todos los efectos en este rubro, desde la eventualidad de la ocurrencia de incidentes o accidentes al análisis de políticas sectoriales, realización de investigación, análisis e interpretación del mercado aeronáutico, medición y seguimiento de indicadores de desempeño para monitoreo de políticas y posterior toma de decisiones, se recomienda la contratación de una consultora especializada.