

PORQUE LA FAU NO PUEDE DIRIGIR NI ADMINISTRAR LA AVIACIÓN CIVIL

1.- Los militares de la FAU no están capacitados para gerenciar ni administrar la aviación civil así como tampoco para cumplir actividades de aviación civil.

Si bien la aviación militar y la civil comparten el mismo cielo, son dos actividades diferentes con carreras profesionales diferentes y preparando gente, cada una en su actividad, para cosas diferentes.

El militar es preparado para volar un avión hacia un objetivo y cumplir la misión aún a costa de perder el avión y su propia vida, en cambio el piloto civil es entrenado para transportar en forma segura y eficiente pasajeros, correo y carga por avión. Los objetivos son diferentes, los medios para alcanzarlos son diferentes, los parámetros de seguridad son diferentes, el manejo del personal es diferente, los objetivos que persiguen una y otra son diferentes casi opuestos podría decirse.

Citamos como ejemplo las definiciones dadas en la Ley Orgánica de la Fuerza Aérea y la definición de objetivos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

Ley Orgánica de la Fuerza Aérea

Artículo 1º .- La Fuerza Aérea constituye la rama de las Fuerzas Armadas que se encuentra organizada, equipada y entrenada para planificar, conducir y ejecutar los actos que impone la defensa nacional en lo referente al poder aeroespacial.

Los objetivos de la OACI son: *lograr el crecimiento seguro y ordenado de la aviación civil internacional, alentar el diseño y funcionamiento de aeronaves con fines pacíficos, apoyar el desarrollo de redes aéreas, aeropuertos e instalaciones y servicios de navegación aérea para la aviación civil y satisfacer la necesidad del público internacional de contar con sistemas de transporte aéreo seguros, regulares, eficientes y económicos.*

Por otra parte, ningún oficial de la FAU se entrenó durante su carrera militar para dirigir empresas ni aeropuertos civiles y si bien algunos han hecho algún curso, carecen de la experiencia de trabajar desde siempre en el ámbito de la aviación civil.

Esto ha quedado claramente demostrado luego de aproximadamente 30 años de administración de la aviación civil por parte de la FAU, alcanza con ver el estado actual de los aeropuertos, de la aviación comercial y de la privada.

El ejemplo más contundente de que los militares no pueden cumplir actividades de aviación civil ha sido el TAMU (Transporte Aéreo Militar Uruguayo), el que en su momento llegó a ser la misión más importante de la FAU para la que se compraron aviones se construyeron y refaccionaron aeropuertos y hasta se creó un Grupo Aéreo nuevo (el N°4), todo lo que terminó desastrosamente luego de una serie de accidentes aéreos en Artigas, en Salto, en los Andes y en Progreso donde un avión Bandeirante debió efectuar un aterrizaje forzoso en un campo porque se quedó sin combustible.

2.- Rotación en los cargos de Dirección de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica.

Los cargos de Dirección de los organismos de aviación civil son ocupados por oficiales de la FAU en actividad que rotan cada dos o tres años. Para ellos es otro destino más en su carrera militar, en la mayoría de los casos llegan a sus nuevos cargos ignorando casi todo sobre los mismos, cuando empiezan a entender algo son rotados hacia otro destino. Esto forma parte de la rutina normal en la rotación de los destinos en la carrera militar, pero para la aviación civil, esto tiene efectos devastadores.

3.- Superposición de cadena de mandos e incompatibilidad de funciones.

Estos Directores por ser militares en actividad están sujetos a jerarquía con el Comando General de la FAU, a su vez, por ocupar cargos de Dirección en organismos civiles, están sujetos a jerarquía directamente con el Ministro y el Subsecretario de la cartera, lo que constituye en los hechos una doble cadena de mandos que se superponen generando frecuentes incompatibilidades entre las funciones de Director y de militar, resolviéndose siempre a favor de las últimas, en detrimento directo de la aviación civil.

4.- Conflicto de intereses.

La reciente unificación en la DINACIA de la DGAC y la DGIA, sólo pone sobre el papel algo que ya existía de hecho, desde hace tiempo. La unicidad de mando en la FAU de estos dos organismos ya es cosa vieja. El tema principal aquí, es que estos dos organismos que se unificaron para formar la DINACIA se unificaron en contra de lo que establece la OACI y el propio CEPRE (Comité Para la Reforma del Estado) en nuestro país. No se puede juntar organismos reguladores con organismos prestadores de servicios, está en la tapa del libro de cualquier tratado sobre organización. No se puede ser juez y parte, porque todos sabemos en que termina.

El organismo que regula la actividad de aviación civil, el que inspecciona y emite certificados y licencias aeronáuticas (antigua DGAC) debe estar separada de el que presta servicios aeroportuarios y de navegación aérea (antigua DGIA),

Aunque se volviera a separar la DINACIA en DGAC por un lado y DGIA por el otro, si la FAU sigue administrando, se mantiene el conflicto de intereses y todos los problemas que esto acarrea.

Veamos que dice la OACI al respecto en el **Manual de Gestión y Planificación de la Aviación Civil**, en su Preámbulo y en el Capítulo 1.

Preámbulo.- Orígenes y objetivos.-

En respuesta a la detección de necesidades latentes sobre orientación destinada a apoyar los procesos de organización de aviación civil de los Estados latinoamericanos de las regiones CAR y SAM (Caribe y Sud América), el Programa de Cooperación Técnica de la OACI decidió en 1994 incorporar en el Proyecto Regional PNUD/OACI/RLA/92/031 "Planificación y Sistematización de la Aviación Civil", la elaboración de un manual sobre aspectos esenciales y de actualidad en materia de planificación y gestión aeronáutica.

En consecuencia, el objetivo principal de este manual es asistir a los Estados de la región latinoamericana para mejorar y desarrollar los procesos gerenciales de modo que permitan ejercer una eficiente y eficaz administración de los organismos de aviación civil.

Capítulo 1.- Página 1.-

Organismos de Aviación Civil.-

1.1.- Organización de la Administración de Aviación Civil.-.....-

1.1.2.- Criterios de organización importantes.- A partir de la definición de las funciones que le compete a la administración de aviación civil, se identifica los recursos y tareas compartidas y aquellos que deben ser tratados en forma independiente. Al respecto, es importante separar las funciones que son incompatibles entre sí, como es el caso de la función reguladora y fiscalización (a las empresas o personas que actúan en aviación civil) con la función de servicio a estos mismos agentes, como son la administración de aeropuertos y las demás funciones que tienen relación con servicios. A su vez es necesario agrupar las funciones que deben tener un alto grado de coordinación entre sí, como los servicios de tránsito aéreo y de comunicaciones o ayudas a la navegación. También como se ha señalado, es recomendable buscar formas de organización que promuevan la separación de la función reguladora y fiscalizadora de las funciones relacionadas con los servicios al usuario.

5.- Falta de criterios comerciales y de seguridad.

Hace ya unos cuantos años que los aeropuertos y los servicios de navegación aérea, en casi todo el planeta, son gestionados comercialmente y con los más altos estándares de seguridad, no así en nuestro país.

Los aeropuertos y servicios de navegación aérea son empresas u organizaciones que recaudan y gastan mucho dinero y que más allá de los bienes y servicios que producen o venden, están sujetos a una operativa y una reglamentación internacional que los obliga a mantener altos niveles de seguridad al igual que las aerolíneas comerciales.

Lamentablemente en nuestro país esto no es así y la principal causa de esto es la administración de la FAU de los aeropuertos y servicios de navegación aérea y desde el momento en que quien debiera regular, inspeccionar y certificar estos servicios esta también administrado por la FAU, el resultado es el señalado anteriormente, incluso, aunque tengamos los dos principales aeropuertos del país concesionados a empresas privadas, concesiones que merecerían un capítulo aparte y de las cuales hablaremos en otro momento.

Por ahora, hablaremos de cómo fue administrada la aviación civil, en nuestro país durante los últimos treinta años y sus resultados.

El Aeropuerto Internacional de Carrasco (AIC de aquí en adelante) se construyó en el año 1948. El primer proyecto de ampliación del AIC, del que se tenga registro, data del año 1956 producido por la NACO de Holanda. De ahí en más se han efectuado doce estudios o proyectos de ampliación del aeropuerto, muchos de ellos a un costo altísimo, como el contratado con Aeropuertos de París (ADP) en los años 1972-1974 por un millón de dólares o el contratado con el Consorcio SEA-Technital de Italia por un millón cuatrocientos mil dólares en los años 1995-1996.

De todos los proyectos de ampliación del AIC existentes desde 1956 hasta 1978, sólo se llevó a cabo, el realizado por la División Ingeniería de la DGIA en 1978, un modesto estudio y proyecto de prolongación y refuerzo de la pista 06/24.

Obsérvese que luego de haberse contratado un estudio con ADP, una empresa de reconocida solvencia en la planificación y construcción de aeropuertos en todo el mundo, con algunos proyectos bellísimos como los aeropuertos Charles de Gaulle

en París o el Galeao en Río de Janeiro, con lo que significa la tranquilidad de saber que se ha contratado a los mejores, se decide luego desestimarlo a favor de un modesto proyecto realizado por la División Ingeniería de la DGIA.

Desde la construcción del AIC en 1948 al 80, año en que se realizaron las obras de prolongación y refuerzo de la pista 06/24, transcurrieron 32 años. Durante esos 32 años la aviación pasó del DC3 al Concorde y los Jumbos, durante esos años la aviación civil tuvo el avance y desarrollo espectacular que todos conocemos. Los aeropuertos pasaron de contar sus pasajeros de miles a millones, los largos de las pistas pasaron de 1500 a 3000 metros, el apoyo tecnológico adecuado se volvió fundamental. Durante esos 32 años el Uruguay, como una isla, de espaldas a lo que estaba pasando en el resto del planeta, únicamente refuerza y extiende una de las pistas de su principal aeropuerto.

Pero la cosa no termina ahí.

Entre los años 1980-82 dentro del proyecto URU/79/009 del PNUD por cuenta de la DGIA y con el asesoramiento de la OACI se diseña un Plan Maestro del AIC. Dicho plan apuntaba a construir un aeropuerto totalmente nuevo: pista, plataforma y edificio Terminal nuevos, ubicados al Noreste del actual aeropuerto. La pista principal sería Norte/Sur y tendría un largo de 3300 metros, la actual pista 06/24 sería utilizada como pista secundaria.

Por segunda vez, luego del proyecto de ADP, aparece un proyecto de ampliación y remodelación del AIC que está ligado a un Plan Maestro, esto es algo importantísimo que aún no han logrado entender nuestras autoridades aeronáuticas.

Cualquier intervención en materia de obras en el aeropuerto, necesariamente debe estar ligada a un Plan Maestro. A un plan director, a un proyecto que se continúa en el tiempo con una hipótesis de desarrollo general del aeropuerto en fases sucesivas, basada en un estudio cuidadoso del crecimiento del tráfico aeroportuario y las posibilidades de financiación de las obras.

Sin embargo este proyecto tenía dos inconvenientes; por un lado requería de la expropiación de terrenos, porque se extendía más allá de los límites actuales del aeropuerto. Por el otro lado, implicaba el cierre de la Escuela Militar de Aeronáutica (EMA), que se encuentra en la Ruta 101, próxima a Pando, haciendo incompatible la operación simultánea del aeródromo de la EMA con la del aeropuerto internacional. Evidentemente estos inconvenientes, principalmente el último determinaron que dicho proyecto fuera rechazado. Recuérdese que durante esos años la Fuerza Aérea era la que decidía unilateralmente sobre estos temas.

Como veíamos, durante los 32 años del 48 al 80 en que la aviación civil en todo el mundo despegó y alcanza su más alto vuelo, en el Uruguay a duras penas nos arrastramos y recurrimos a la vieja costumbre del parche, el remiendo y la atada con alambre. Pero hay más.

En el año 1984 se inaugura la Terminal de arribos ubicada al Este del edificio principal y en el año 1989 se inaugura la Terminal de salidas ubicada al Oeste del mismo. En las dos inauguraciones, como triste presagio, llovía fuera y dentro de las terminales. En la última, mientras el Director General de Infraestructura Aeronáutica inauguraba la obra diciendo que teníamos aeropuerto hasta el año 2015, los funcionarios ponían macetas para disimular las goteras y un avión de VARIG hacia espera, ya que un apagón había dejado sin luces ni radioayudas al

aeropuerto. Por lo menos en la ceremonia de inauguración hubo luz para los brindis.

Estas obras fueron diseñadas y ejecutadas por las Divisiones de Arquitectura e Ingeniería del organismo DGIA, no están sujetas a un Plan Maestro y no contemplan aspectos básicos y modernos de la infraestructura de aeropuertos. Para empezar, la disposición de las terminales es equivocada, ya que las terminales de salida son las que deben encontrarse primero cuando el pasajero llega por las vías de acceso y no como sucede en Carrasco. Por otra parte, no se concibe que se mantenga el sistema de llevar a los pasajeros en ómnibus al avión, en lugar de los tubos de embarque climatizados que se usan en todos los aeropuertos importantes del mundo. Se llueven los techos y se inunda el sótano y las cámaras de desagüe cada vez que llueve fuerte. Todo el sistema de accesos al Terminal es inadecuado y permanentemente se forman embotellamientos de vehículos y personas. En definitiva, el viejo parche a la uruguaya, y lo que es peor, mal hecho.

En el año 1989, un grupo de inversores japoneses (JICA) traídos por el Sr. Kubota representante de Japan Airlines en nuestro país, realizan un estudio y proyecto de ampliación del AIC, proponiendo una inversión inicial de 90 millones de dólares, con un Plan Maestro que continúa las obras hasta el año 2010 donde completan una inversión final y total de 200 millones de dólares americanos. Dicho estudio se realizó sin costos para nuestro país; fue pago por el propio grupo inversor JICA.

El proyecto japonés tenía la virtud de haber sido hecho por gente que ya viene con el dinero y no tiene ganas de tirarlo en cualquier cosa. Pero tenía dos inconvenientes; por un lado tocaba la Base Aérea N°1 de la FAU, ya que el proyecto ubicaba el nuevo edificio Terminal donde ahora está la Base Aérea. Por otro lado, proponía quedarse con la administración del aeropuerto, ya que los japoneses no estaban dispuestos a invertir ese dinero y que siguiera administrando la FAU.

Evidentemente estos dos inconvenientes impidieron que el proyecto prosperara, ya que la FAU se encargó de asesorar al Poder Ejecutivo en contra del proyecto JICA,

Recuérdese la época en la que sucede todo esto; el primer gobierno democrático luego de 13 años de dictadura militar. Sólo eso explica que el gobierno desechara la muy buena oferta japonesa.

En el año 1990 caducó la vida útil de las modestas obras de prolongación y refuerzo de la pista 06/24 realizadas en 1980 y para las cuales se había calculado una vida útil de 10 años.

A principios de la década del 90, la DGIA realiza un análisis económico financiero de las obras necesarias para poner al día las superficies de pistas, calles de rodaje y plataformas, más las ayudas visuales y de radio para el aterrizaje con la intención de conseguir préstamos para dichas obras.

Este análisis mereció el rechazo de las entidades financieras que otorgarían los préstamos, por lo que se decide contratar al Consorcio SEA-Technital en el marco del proyecto PNUD URU/94/00, para que realice dicho estudio o análisis.

SEA-Technital presenta un estudio que consta de dos partes; la primera y más voluminosa donde se expone un “estudio de preinversión y diseño final de las

obras de ampliación, remodelación y refuerzo de pavimentos y renovación de ayudas visuales y radioayudas de la zona aeronáutica del AIC”.

La segunda parte expone un proyecto de Plan Maestro, que aunque no forma parte de lo requerido por la DGIA, el Consocio italiano entendió indispensable incluir.

Dice el proyecto italiano “pensamos sea oportuno referirse a una configuración del sistema aeroportuario pensado a largo plazo, para poder estar seguros que las intervenciones de aumento de la potencialidad de las infraestructuras no provoquen limitaciones y/o recaídas (con la consiguiente necesidad de otros gastos) sobre el desarrollo de los otros sub.-sistemas que constituyen el sistema aeroportuario.....sin que se produzcan limitaciones y/o desperdicios de dinero provocadas por una planificación del desarrollo errada.”

“El AIC como ya hemos hecho notar en el primer volumen (ver Cáp.2 y 4), está caracterizado por algunos aspectos inadecuados para el papel que deberá desempeñar cada vez más en el ámbito internacional, sea en lo que se refiera a la funcionalidad de las infraestructuras actuales, sea por el nivel de seguridad y por la calidad del servicio para los usuarios”.

A mediados de 1996 el Dr. Jorge Batlle y el Ministro de Transporte y Obras Publicas, el Ing. Lucio Caceres anunciaron la posibilidad de construir un aeropuerto nuevo en otro lugar y se especuló con la posible ubicación del nuevo aeropuerto entre Atlántida, Libertad o Canelones, pero por supuesto todo quedó en habladorías y se terminó por contratar al Grupo Asesor de Lufthansa, a un costo de 800 mil dólares, para que nos ayudaran a licitar el AIC a un concesionario privado.

Lo demás es historia reciente y el AIC se terminó rematando por 30 millones de dólares y un canon de 2 millones y medio por año, en uno de los peores negocios que registra la historia de nuestro país, a un consorcio que administra casi todos los aeropuertos argentinos y que ha incumplido en el pago del canon, inversiones y cronograma de obras en el país vecino y cuyo principal inversor está procesado por evasión de impuestos y que terminó entregando el 20% de la concesión al gobierno argentino.

Si se hubiese cumplido con el artículo 511 de la Ley16.320 del 01/11/92, que obligaba al organismo DGIA a invertir no menos del 35% de lo recaudado se habría contado con los fondos suficientes para las obras de ampliación y remodelación (más de 70 millones de dólares).

Tampoco se a cumplido con lo que establece la OACI en cuanto a que todo lo producido por la aviación civil debe ser utilizado en la aviación civil y se han efectuado innumerables transferencias de fondos como por ejemplo 4 millones de dólares para el Hospital Militar, un millón y medio de dólares para la compra del avión Hércules C130 para la FAU, un millón de dólares para acondicionar un avión Bandeirante C95 de la FAU o el 5% de todo lo recaudado que se transfiere a la FAU.

También debe tenerse en cuenta los millones de dólares que se invirtieron equivocadamente en los aeropuertos del interior, cuando volaba el TAMU, y aún después, inversiones absolutamente injustificables debido al escaso tráfico aéreo de dichos aeropuertos y al nulo valor comercial de todos ellos.

A modo de ejemplo se señala los montos de inversiones efectuadas en algunos de los aeropuertos del interior acompañada de la cantidad promedio de movimientos de aeronaves por día, en el año 2005.

Salto se gastó US\$ 2.500.000; cantidad de movimientos 2,5 por día

Colonia se gastó US\$ 1.500.000; cantidad de movimientos 2,8 por día

Paysandú se gastó US\$ 1.200.000; cantidad de movimientos 1,5 x día

Rivera se gastó US\$ 1.000.000; cantidad de movimientos 0,99 por día

Ni que hablar del Aeropuerto Internacional de Alternativa Santa Bernardina en Durazno, mentira inventada por la FAU para ampliar y mantener su Base Aérea N°2, en el que no ha alternado ni un sólo avión de pasajeros de aerolínea comercial desde su inauguración.

En septiembre de 1994, el Secretario de Transporte norteamericano, Federico Peña, hace pública una “Lista Negra” de países, entre ellos Uruguay, que **no cumplen con las normas internacionales de seguridad** en materia aeronáutica. Esa lista fue confeccionada en base a una serie de factores como la seguridad aeroportuaria, control de tránsito aéreo, regulación de aerolíneas y leyes gubernamentales sobre aviación. Entre otras cosas anunció que las compañías aéreas de dichos países no podían volar a EEUU.

Los titulares de la prensa de aquel momento anunciaban la sorpresa que había causado la noticia en varios medios.

Sin embargo, en septiembre de 1991, nuestro país recibió las visitas del Presidente y Vicepresidente de IFATCA (Federación Internacional de Asociaciones de Controladores de Tránsito Aéreo), quienes se entrevistaron con los Ministros de Defensa, de Trabajo y Seguridad Social, con el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y con las autoridades de la DGIA a quienes manifestaron la preocupación ante los problemas existentes en materia de seguridad aeronáutica.

En agosto de 1992 la FTA (Federación de Trabajadores de Aeropuertos) publica un memorando que contiene, junto a la propuesta de la creación de una Persona Pública No Estatal con los organismos de aviación civil, informes de cada una de las Asociaciones integrantes de la FTA, donde queda claramente expuesta la problemática en materia de seguridad.

En el año 1993, el Espacio Aéreo uruguayo y el AIC son calificados por la IFALPA (Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Aerolínea), con 2 “Estrellas Rojas” equivalentes a serias deficiencias... “Seriously Deficient Red Star Class 2”.

En septiembre de 1994, como se mencionaba anteriormente ingresamos en la “Lista Negra” y todavía seguimos en ella.

Y no es que no se hicieran intentos de salir de ella, a finales de la década del 90 se contrató a un grupo asesor integrado por militares peruanos retirados y algunos secuaces locales que cobró un millón de dólares americanos para sacarnos de la “Lista Negra”. El principal trabajo que realizaron consistió en

traducir los FAR (Federal Aviation Regulations) de los EEUU transformándolos en los RAU (Reglamentos Aeronáuticos del Uruguay).

Por supuesto que el resultado de esto fue que seguimos en la “Lista Negra” y que pagamos la traducción más cara en la historia del Uruguay.

En el Seminario sobre Aportes para una Ley de Defensa Nacional, realizado en el Centro de Conferencias de la IMM los días 15 y 16 de mayo pasado, el Director General de Aviación Civil Cnel. (Av) Daniel Olmedo habló sobre este tema y dijo que nuestro país cumple en un 92% con las normas de la OACI y que hay países como Venezuela, por ejemplo, que cumplen con un 89% de la norma OACI y que no están en la “Lista Negra” y en base a esto, vaticinó que próximamente y debido a esto saldríamos de la mencionada “Lista Negra”. Nada más alejado a la realidad, nuestro país toma como propia o se adhiere en un 98% a la norma OACI, eso no quiere decir que la cumpla y justamente es por eso por lo que estamos en la “Lista Negra”; **por no cumplir con las normas de seguridad de la OACI.**

CONCLUSIONES

1. La falta de una política aeronáutica clara y bien definida, que establezca cuales son los objetivos y por lo menos algún esbozo de cómo alcanzarlos es la principal causa del estado actual de crisis en la que se encuentra la actividad aeronáutica en nuestro país.
2. La mayoría de las compañías aéreas europeas y varias latinoamericanas han dejado de venir.
3. La actividad de aviación general y comercial se encuentra en franca recesión.
4. Desde el año 1994, nuestro país integra la “Lista Negra” elaborada por la FAA (Administración Federal de Aviación de los EEUU), de países que **no** cumplen con las normas de seguridad de la OACI lo que impide que aviones de matrícula uruguaya vuelen a los EEUU, entre otras cosas.
5. Tenemos los aeropuertos más caros, desprolijos e inseguros de la región.
6. Los dos principales aeropuertos del país (Carrasco y Laguna del Sauce) fueron concesionados a consorcios privados en pésimos negocios y que en 20 años nos devolverán unos aeropuertos decréditos y con su vida útil terminada.
7. La principal compañía aérea (PLUNA) fue privatizada parcialmente por VARIG con pésimos resultados encontrándose actualmente en bancarota y registrando pérdidas millonarias que son absorbidas por el Estado, es decir todos los uruguayos.
8. Quien administra y gestiona la aviación civil, los aeropuertos y los servicios de navegación aérea es la DINACIA (Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica), un organismo creado recientemente, unificando dos organismos la DGAC (Dirección General de Aviación Civil) y la DGIA (Dirección General de Infraestructura Aeronáutica), uno regulador y otro prestador de servicios, en contra de la norma internacional y el sentido común.

9. Es en realidad la Fuerza Aérea Uruguaya la que administra dichos organismos ya que los directores de los mismos son oficiales de dicha fuerza en actividad y están sujetos a jerarquía con el Comando General de la FAU. Dicho Comando gestiona estos organismos como si fueran otras de sus unidades militares, utilizando los dineros que genera la aviación civil para los gastos que ocasiona la aviación militar, en contra de las normas internacionales y de la Constitución de la República, ya que los únicos fondos asignados para la FAU de acuerdo a nuestra Constitución, son aquellos que se le dan en las leyes presupuestales.