



ENTREVISTA A FERNANDO MORENO MIELGO

OAV: la experiencia española en asistencia a víctimas a gran escala

El jefe del Área de la Oficina de Asistencia a las Víctimas de Accidentes Aéreos de la Unidad de Emergencias, Seguridad y Gestión de Crisis, dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de España, nos comparte el trabajo que el organismo realiza acompañando a quienes han sufrido la pérdida de un ser querido en un suceso de aviación.

¿Cuál es el origen del RD632 y qué motivó su redacción?

Este real decreto se dicta en aplicación de lo previsto en el artículo 21 del Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, el 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE.

El objetivo de este reglamento es asegurar en el ámbito comunitario una respuesta más amplia y armonizada a los accidentes de aviación civil, y para ello impone a los Estados el deber de establecer planes de emergencia a escala nacional que prevean, en particular, la asistencia a las víctimas y sus familiares. Los Estados miembros, asimismo, deben velar para que las compañías aéreas registradas en su territorio cuenten con planes de asistencia a las víctimas y sus familiares, y alienten a las compañías de otros países a que adopten dichos planes.

El RD632 tiene como fin asegurar que los planes de protección civil contemplen los accidentes de aviación civil como riesgo susceptible de generar emergencias; establecer las medidas a adoptar por las administraciones públicas para garantizar la asistencia de las víctimas de accidentes de aviación civil y a sus familiares; y desarrollar la obligación de las compañías aéreas de contar con un plan de asistencia a las mismas, de acuerdo con la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea.

En definitiva, se trata de garantizar un completo esquema en la protección de las víctimas de accidentes aéreos y sus familiares, y para ello dispone medidas en varios ámbitos.

En España, las administraciones cuentan ya con los planes de protección civil, territoriales o especiales, adoptados en sus respectivas áreas. Se garantiza así una respuesta homogénea a escala nacional, con independencia del lugar en el que ocurra el siniestro y de su alcance, al fijarse unos contenidos mínimos comunes e indispensables, para los que se han tenido en cuenta los estándares internacionales (Política y manual de Organización de Aviación Civil Internacional -OACI-, Doc 9998 y 9973).

Por razones de seguridad jurídica, conviene establecer las obligaciones mínimas de las compañías aéreas en la asistencia a las víctimas y a sus familiares y, correlativamente, el contenido mínimo de estos planes, así como disponer las medidas de asistencia que en esta materia se deben disponer para la autoprotección de los aeropuertos.

¿Cómo nace la Oficina de Asistencia a las Víctimas (OAV)?

El Protocolo de 2014, que desarrolla la asistencia prevista en el RD632/2013, dispone que el Ministerio de

Fomento (hoy Transportes) establecerá, con carácter permanente e integrado en su estructura, una OAV.

¿Cuál es el objetivo primordial del trabajo de la OAV?

De acuerdo con la normativa, la OAV tiene como funciones prestar asistencia permanente a las víctimas y a sus familiares de accidentes de aviación civil, una vez que se dé por finalizada la situación de emergencia y tras la transferencia que formalmente le haga la persona de contacto (PECO). Además, debe colaborar con la correspondiente Embajada de España y sus servicios consulares en el apoyo a víctimas españolas de un accidente aéreo ocurrido fuera del territorio nacional, y a sus familiares, cuando así lo decidan conjuntamente los ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, y de Transportes.

***“Se trata de garantizar un completo esquema en la protección de las víctimas de accidentes aéreos y sus familiares, y para ello dispone medidas en varios ámbitos.*”**



¿En qué momento interviene activamente la OAV y con qué actores interactúa?

La OAV comienza a actuar una vez finalizada la fase de emergencia, cuando se clausura el Centro de Asistencia a Familiares (CAF) y la persona de contacto (PECO) hace la transferencia formal. En la práctica, la OAV interviene desde las primeras horas.

¿Cuál es el límite de la intervención, en qué momento termina?

La normativa no fija un plazo final para la asistencia. Literalmente habla de asistencia permanente.

¿Cómo es la coordinación a nivel estatal con la autoridad aeronáutica y los encargados de dar la primera respuesta?

Cuando se produce un accidente aéreo, se pone en marcha un plan de protección civil a nivel autonómico (regional) que se coordina con los servicios locales de emergencia, las autoridades aeroportuarias, etc. Se establece un puesto de mando principal (PMP) en el que se asegura la coordinación de las actuaciones de todos los intervinientes.

Una herramienta que ustedes implementaron es el sistema de formulario único. ¿Nos podrías contar cómo funciona y por qué es importante?

El formulario de filiación es el documento que recoge la información personal de los familiares que se presentan en el aeropuerto a pedir información tras el ac-

cidente, con el fin de organizar su asistencia lo mejor posible y asignarles apoyo psicosocial por grupos familiares.

Se vio que en muchas ocasiones se les preguntaba lo mismo a los familiares varias veces por distintos colectivos intervinientes (cómo se llama, por quién pregunta, etc.), lo que lógicamente causa irritación y muestra descoordinación. Para evitar esto se consensuó en un grupo de trabajo un formulario único con la información básica para que compartan todos los intervinientes, aunque luego cada uno puede ampliar en relación con sus funciones.

Estos formularios los tienen los servicios de emergencia en los aeropuertos y la información se combina luego con la obtenida por el *call center* de la compañía aérea y se digitaliza luego para llegar a una base de datos común.

***“El formulario de filiación es el documento que recoge la información personal de los familiares que se presentan en el aeropuerto a pedir información tras el accidente, con el fin de organizar su asistencia lo mejor posible y asignarles apoyo psicosocial por grupos familiares.*”**



¿Cuentan con personas de contacto o PECO en todos los aeropuertos?

Más que una persona es una Unidad: el PECO y su equipo técnico. Es el interlocutor de las familias para informarles sobre la lista de pasajeros, alcance de la asistencia, derechos, estado y localización de heridos, recuperación de objetos personales, necesidades legales y funerarias, etc.

No se designa a nivel de aeropuerto, sino un PECO por cada una de las comunidades autónomas (regiones) españolas. De hecho, la experiencia ha mostrado que es necesario tener designados a varios PECO por autonomía, bien por las características geográficas (por ejemplo, existen los PECO insulares por cada isla en Canarias) o para tener un sistema de titulares y suplentes adecuado.

Estas personas, ¿son voluntarias? ¿Con qué requisitos deben cumplir?

No son voluntarios, son designados por el subsecretario del Interior para cada una de las comunidades autónomas, previo acuerdo con el órgano competente en materia de protección civil de la Administración de la comunidad autónoma correspondiente. Normalmente, son personas con experiencia en el ámbito de protec-

ción civil y emergencias, y pertenecen a la protección civil estatal o autonómica.

En caso de accidentes aéreos producidos fuera del territorio nacional, cuando concorra alguno de los supuestos especificados en el artículo 7.4 del Real Decreto 632, es decir, cuando la aeronave accidentada sea operada por una compañía aérea con licencia de explotación española, y/o cuando viajen a bordo un número significativo de ciudadanos de nuestra nacionalidad, la protección civil no tiene competencia, por lo que es la OAV la que actuará en apoyo a las víctimas y sus familiares de acuerdo con el Protocolo.

Los PECO deben recibir la formación adecuada por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias a través de la Escuela Nacional de Protección Civil. La OAV participa tanto en la determinación de los contenidos como en la impartición de dicha formación, en donde se incluyen temas como conocimientos sobre la estructura, planes y recursos del sistema de protección civil estatal y de la comunidad autónoma correspondiente; sobre la legislación aeronáutica afectada; las obligaciones y la asistencia que deben proporcionar tanto la administración general del Estado como los operadores aéreos y aeroportuarios; actuación médico-forense y de policía científica, sobre todo en sucesos con víctimas múltiples; etc.

Además, deben estar al tanto de los planes de autoprotección de aeropuertos, como así también de los planes de las compañías aéreas para la asistencia a víctimas y sus familias, y poseer conocimientos básicos en investigación de accidentes, cobertura de seguros, derechos de las víctimas, particularidades de los ritos culturales más comunes relacionados con la comunicación interpersonal y el duelo y, finalmente, sobre qué implicancias hay que tener en cuenta cuando el suceso se relaciona con un delito.

Por otra parte, hay que destacar que es importante que las personas elegidas hablen inglés de modo fluido, tengan formación psicosocial y en gestión y coordinación de equipos en situaciones de emergencias y crisis, en la que se incluirán módulos sobre toma de decisiones en este tipo de situaciones, negociación y resolución de incidentes críticos, habilidades para la comunicación en público en situaciones de emergencia, entrenamiento en comunicación de malas noticias y autocontrol emocional y gestión de su propio estrés en situaciones de alto impacto emocional.

La PECO deberá participar en cuantos simulacros se den dentro de su ámbito territorial.

Anualmente se desarrollarán unas jornadas técnicas con el fin de actualizar conocimientos e incorporar experiencias recogidas, que podrán convocar a todos los actores del sector público y privado, y compañías aéreas y gestores aeroportuarios.

Hubo un accidente con particular transcendencia del que nos gustaría hablar, el de Germanwings: ¿cómo fue la experiencia de la OAV?

Para la OAV, el siniestro de Germanwings, porque realmente no fue un accidente –y los familiares insisten mucho en esto–, ha sido el mayor desafío al que hemos tenido que enfrentarnos. Hemos tenido que aprender rápido y de forma dura. Era un vuelo de Barcelona a Düsseldorf y cuando ocurrió, en marzo de 2015, el sistema de asistencia del RD632 no estaba maduro, aún no se había terminado la formación de los PECO y la OAV llevaba menos de un año funcionando. Se vieron afectadas 50 familias españolas, casi todas de la zona de Cataluña.

El siniestro ocurrió en los Alpes franceses y con una aerolínea alemana, lo que exigió una labor de coordinación internacional y trabajo en equipo fundamental. Tuvimos muy buena relación con las autoridades francesas y alemanas (embajador especial designado por Alemania). Lufthansa, la compañía matriz de Germanwings, puso gran cantidad de medios humanos y materiales en la asistencia.

En el correr de estos siete años, hemos intervenido en todas las fases; es complicado resumir tantas actuaciones. Desde el primer día nos desplazamos al aeropuerto de Barcelona, el Prat, y al CAF montado en Castelldefels, cerca de Barcelona, y acompañamos a las familias a Marsella, a la conferencia de prensa del fiscal francés Robin, en la que se comunicó que el copiloto había estrellado el avión de forma intencionada. Luego, vino el traslado a Le Vernet, a la zona del impacto, y actuamos junto al Consulado español en Marsella para coordinarnos con las autoridades locales de cara al proceso de identificación y repatriación.

Participamos en la organización de los actos de homenaje en Barcelona y en Colonia, en el proceso de repatriación de los restos, el seguimiento del apoyo psicológico, los pagos de indemnizaciones, la reunión informativa previa a la publicación del informe final de investigación de la BEA, la colocación de un memorial conmemorativo en el punto del impacto, los actos conmemorativos de aniversarios, etc.

Después de ese primer año, hemos colaborado estrechamente con la asociación de afectados que se constituyó, y los hemos apoyado en todas las peticiones. ¿Cuándo termina la actuación de la OAV? Siete años después recién está todo más o menos estabilizado. Los últimos hitos han sido el logro de la exención tributaria de las ayudas recibidas del fondo de Lufthansa, tras un largo trabajo parlamentario, y la reforma del sistema de comunicación de bajas a la Seguridad Social para hacer más difícil que se repitan casos similares en los que un piloto que no está en condiciones tome los mandos de un avión (o en cualquier otro medio de transporte colectivo).

Gráfico 1 – Ref: mapa actuaciones OAV Germanwings

Germanwings 2015



Ustedes participan de los actos conmemorativos, sobre todo los aniversarios, ¿cuál es la relación que se genera con los familiares?

Tratamos de generar desde el primer momento una relación de confianza, de ser los interlocutores fiables a todos los niveles con la administración, con la aerolínea y con quien sea necesario. Siempre digo que a los afectados se les plantea un enorme cúmulo de necesidades de todo tipo, y en nuestras manos no tenemos casi nada para atenderlas, pero lo que sí podemos hacer es conectarlos con los organismos que sí tienen esas soluciones. Nos vemos como facilitadores. La asociación de afectados siempre ha valorado positivamente nuestro papel.

Quisiera ahora hablar sobre otro accidente, el del Swiftair en Mali, en el cual fallecieron españoles: ¿cuál fue la intervención específica de la OAV?

En Mali (julio 2014) se trataba de un vuelo de Air Algerie operado por la compañía española Swiftair en régimen de *wet-lease*, desde Uagadugu (Burkina Faso) a Argel, en el que los fallecidos españoles fueron los seis tripulantes, y no hubo supervivientes. El punto de impacto en Gossi (Mali) era zona de actividad yihadista, lo que complicaba mucho todas las actuaciones, y por eso la colaboración de las autoridades y fuerzas armadas francesas fue decisiva.

Este fue nuestro bautismo de fuego, como suele decirse, como Unidad OAV, y también nos hizo aprender mucho sobre la asistencia, las necesidades de los afectados y el entorno de un accidente internacional. Tuvimos muy buena coordinación con el Consulado español, con el embajador especial designado por Francia y la autoridad de investigación francesa BEA.

¿Cómo intervienen cuando hay fallecidos españoles en accidentes que ocurren en otros Estados?

En esos casos, la responsabilidad del rescate y salvamento de víctimas es del Estado donde ocurre, igual

Gráfico 2 – Ref: línea de tiempo OAV Germanwings



que la investigación técnica y la asistencia a víctimas. Allí es la Embajada o Consulado de España el que gestiona las relaciones con las autoridades locales, y la OAV se pone a su disposición para desarrollar las funciones que sean precisas.

En los supuestos que hemos mencionado (aerolínea española o número significativo de pasajeros españoles a bordo) se actúa en apoyo a las víctimas y familiares.

Desde el 2013 la OACI está atenta al tema de la asistencia a familiares; sin embargo, a partir del Simposio de 2021 en Las Palmas, se han tomado medidas más concretas, tal como la obligatoriedad de cumplir con las preguntas relacionadas con este tema en las auditorías.

¿Qué opinión te merecen estas medidas?

Creo que ahora que en la 41ª Asamblea de OACI de septiembre de 2022 se ha elevado la recomendación 8.46 a estándar 8.47, esto va a marcar un cambio importante a la hora de que los Estados se tomen más en serio la necesidad de adaptar o crear, si no lo tenían, un sistema de asistencia ajustado a los estándares marcados por los documentos guía de OACI. Además, el organismo ya cuenta con que será necesario apoyar a muchos Estados con menos capacidades, mediante asesoramiento, cursos de formación, etc.

Me parece muy relevante que el Consejo de este organismo haya apoyado en bloque las treinta recomendaciones del Simposio de las Palmas, porque hay medidas, tales como fomentar la ratificación del Convenio de Montreal MC99, que van a requerir un intenso trabajo a nivel diplomático. Pero son cruciales para conseguir que haya una respuesta armonizada a nivel global, o al menos unos mínimos garantizados en cuanto a compensaciones y otros puntos. Es un asunto complejo

porque entran en juego las buenas prácticas de las aseguradoras y los estándares internacionales.

Vamos un poco a los nuevos caminos que está tomando la OAV. Teniendo en cuenta que el RD632 se refiere estrictamente a la aviación civil, ¿cuándo y cómo surge la inquietud de prestar también asistencia en otros modos de transporte? ¿Cuál es la situación actual respecto de la multimodalidad?

La estrategia de movilidad 2030 aprobada en 2021 está aún en fase de actualización y consultas. Como puntos más novedosos en nuestro ámbito, contempla la creación de organismos multimodales, tanto en investigación de accidentes (*safety*) como en asistencia a víctimas. Aún no está claro cómo se va a materializar, pero en cuanto a la OAV deberían potenciarse sus capacidades, tanto humanas como materiales, para permitir una intervención adecuada.

¿Cómo piensan que puede ser posible adaptar el plan de asistencia al resto de los modos de transporte?

En 2021 presentamos una propuesta con líneas generales para ampliar la OAV a todos los sectores. Pensamos que las necesidades de los afectados van a ser similares, independientemente de que el pasajero se traslade en avión, tren o barco. Al final todos van a necesitar información constante, un CAF, asistencia financiera y psicológica, traslados, traducciones, repatriaciones, visitas al lugar, actos conmemorativos, etc.

La estructura de la asistencia se basaría, en líneas generales, en los mismos principios. Luego queda todo el trabajo de adaptar a las peculiaridades concretas de cada medio de transporte, las obligaciones de los operadores, los gestores de infraestructuras, etc. En esto queda mucho trabajo por hacer.