



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 38º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN TÉCNICA

Cuestión 31: Seguridad operacional de la aviación — Cuestiones emergentes

DIFICULTADES QUE SE PRESENTAN DURANTE INVESTIGACIONES SOBRE SEGURIDAD OPERACIONAL DE GRAN MAGNITUD: PERSPECTIVA EUROPEA

(Nota presentada por Lituania en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros¹ y de los otros Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil² y por EUROCONTROL)

RESUMEN

La calidad de las investigaciones de gran magnitud de accidentes e incidentes graves que hayan involucrado aeronaves grandes, a veces se ve afectada por dificultades resultantes de la falta de aplicación de las disposiciones del Anexo 13 — *Investigación de accidentes e incidentes de aviación*. Por ende, no se aprenden lecciones de seguridad operacional. En esta nota de estudio se considera una diversidad de tales circunstancias y se proponen formas de mejorar la calidad de las investigaciones y sus beneficios para la seguridad operacional.

Medidas propuestas: Se proponen para consideración de la Asamblea las siguientes recomendaciones:

- a) Cuando el Estado del suceso decida no investigar un incidente potencialmente grave, éste debería considerar delegar la investigación, parcial o totalmente, en otro Estado que tenga interés particular en la investigación tal como el Estado del explotador o el Estado de fabricación, como lo permite el Anexo 13;
- b) Los Estados deberían asegurar que sus autoridades encargadas de las investigaciones sean funcionalmente independientes de cualquier entidad cuyos intereses puedan estar en conflicto o puedan afectar la objetividad con la cual deben desempeñar sus funciones;
- c) Los Estados deberían establecer arreglos de cooperación entre sus autoridades de investigación, ya sean bilaterales o regionales, que incluyan la difusión de informes de investigación (ver más adelante);
- d) Los Estados deberían asegurar una mejor difusión de los informes de las investigaciones de seguridad operacional, incluyendo la publicación electrónica y la producción de traducciones de cortesía al inglés; y
- e) La OACI debería ayudar a asegurar que las autoridades encargadas de las investigaciones de la seguridad operacional tengan acceso ilimitado a todo el material probatorio, elevando a categoría de norma la Recomendación 5.4.3 del Anexo 13, y proporcionando orientaciones sobre el establecimiento de protocolos o acuerdos entre las autoridades nacionales encargadas de la investigación de seguridad operacional y las autoridades judiciales.

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

² Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Islandia, La ex República Yugoslava de Macedonia, Mónaco, Montenegro, Noruega, San Marino, Serbia, Suiza, República de Moldova, Turquía y Ucrania.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico A – Seguridad operacional: Mejorar la seguridad operacional de la aviación civil.
<i>Repercusiones financieras:</i>	No se requieren recursos adicionales
<i>Referencias:</i>	Anexo 19 — <i>Gestión de la seguridad operacional</i> (Sección 3.2) <i>Manual de vigilancia de la seguridad operacional</i> , Parte B (Doc 9734) <i>Resoluciones vigentes de la Asamblea</i> (al 8 de octubre de 2010) (Resoluciones A37-5, A37-8 y A37-21) (Doc 9958) <i>Informe de la Conferencia de alto nivel sobre seguridad operacional (2010)</i> (Recomendación 3/3a) (Doc 9935)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Al realizar investigaciones grandes de seguridad operacional de accidentes o incidentes graves que involucran aeronaves de gran tamaño en Europa o en otra parte, las autoridades encargadas de la investigación enfrentan con regularidad dificultades causadas por la aplicación deficiente de las disposiciones del Anexo 13. Esto afecta la calidad de las investigaciones e impide que la comunidad de la aviación se beneficie de las lecciones de seguridad operacional.

1.2 En esta nota de estudio se tratan tales dificultades, y se proponen medidas para promover la calidad de las investigaciones y su impacto en la seguridad operacional. Los temas de protección de la información sobre seguridad operacional, aunque muy importantes, se excluyen aquí, ya que es mejor tratarlos en el contexto del informe sobre el trabajo del equipo especial sobre protección de la información sobre seguridad operacional.

2. PRINCIPIOS CLAVE DEL ANEXO 13

2.1 El Anexo 13 establece una serie de principios diseñados para garantizar la efectividad y la calidad de las investigaciones sobre seguridad operacional, y trata temas clave como la prontitud de la investigación, la delegación de poderes, la participación de otras partes, y la información al público. El Anexo subraya en particular que el único objetivo de las investigaciones de seguridad operacional es poder extraer lecciones.

2.2 Los principios dejan claro que, aunque desde luego debe respetarse la soberanía de todo Estado contratante de la OACI, un accidente, y las lecciones que puedan extraerse de la investigación, interesan a la comunidad internacional de la aviación. La investigación no es, por así decirlo, “propiedad” del Estado del suceso; la difusión de su informe final y de las lecciones extraídas contribuyen en gran medida a evitar que el accidente se repita, dentro de un enfoque de “sistema de seguridad total”.

3. DIFICULTADES

3.1 Delegación de una investigación

3.1.1 El Anexo 13 requiere que el Estado del suceso investigue todos los accidentes e incidentes graves en los que estén involucradas aeronaves de peso superior a 2 250 kg. Puede sin embargo ocurrir que el Estado del suceso, quizás por limitación de recursos o sencillamente por tener otras prioridades de investigación, clasifique un evento como incidente que no requiere investigación, mientras que el Estado del explotador, de diseño o de fabricación puede considerar que se debe llevar a cabo una

investigación. Aunque la posibilidad que da el Anexo 13 de delegar una investigación se aplica perfectamente a tal circunstancia, esto no siempre se hace, aun cuando no hay una razón objetiva para no hacerlo.

3.2 Independencia y competencia

3.2.1 Los investigadores deben ser independientes al realizar la investigación y no podrán recibir instrucciones de un organismo externo. Aunque en la actualidad la autoridad encargada de la investigación a menudo está vinculada, en mayor o menor grado, directamente con la autoridad de aviación civil, aun así, los investigadores en general pueden evitar los conflictos de intereses.

3.2.2 Pero la independencia de la autoridad encargada de la investigación de ninguna manera garantiza su efectividad. Los investigadores deben también tener competencia profesional y juzgar con buen criterio los datos y los conocimientos que aportan sus asesores. Esta es una posible dificultad para muchas autoridades de investigación que carecen de suficientes recursos para realizar una investigación – ya sean recursos humanos, financieros, o (comúnmente) ambos.

3.2.3 En un accidente siempre se cuestiona la capacidad del explotador para realizar operaciones de manera segura, y lo mismo puede ocurrir con la capacidad de la autoridad administrativa de crear un medio operacional seguro. La independencia de la autoridad de investigación es un factor clave para evitar cualquier riesgo de distorsión del análisis del accidente.

3.3 Consulta y publicación de los informes finales

3.3.1 Aunque cada vez se están usando más los medios de comunicación modernos para publicar los informes finales, etc., muchas autoridades de investigación todavía pueden publicarlos únicamente en forma impresa. Esto naturalmente hace que el número de lectores sea mucho menor – y aún menor en el caso de (muchos) informes que se publican sólo en el idioma nacional.

3.4 Relación entre las investigaciones judiciales y las investigaciones sobre seguridad operacional

3.4.1 La relación entre las investigaciones judiciales y las de seguridad operacional plantea aspectos complejos, en particular porque las primeras reflejan legislación que difiere de un país a otro. El Anexo 13, y más recientemente la legislación de la UE pertinente, establecen el principio de que la investigación judicial no debe obstaculizar la de seguridad operacional. No obstante, no siempre es posible aplicar la solución que se propone para casos en los que se necesita arbitraje para resolver un conflicto entre las dos formas de investigación.

3.4.2 Por ejemplo, pueden surgir dificultades de acceso al lugar del accidente, al examen de los restos, o a los datos de los registradores de vuelo y de voz. Los jueces de la investigación algunas veces mantienen los registradores bajo custodia durante largos períodos de tiempo, o prohíben su lectura por fuera del Estado, aun cuando no se tenga capacidad nacional para hacerlo. Cuando se sospecha un defecto sistémico, la demora en la lectura de los registradores puede comprometer gravemente la seguridad operacional.

3.4.3 Si no hay un arreglo con los investigadores de la seguridad operacional, las autoridades judiciales pueden también bloquear la decisión de realizar un procedimiento de investigación destructivo, que algunas veces resulta inevitable. Por último, la investigación sobre seguridad operacional puede estar bajo el control de las autoridades judiciales, lo cual limita la función de los investigadores a proporcionar asesoría técnica.

4. MEDIDAS PROPUESTAS

4.1 Asegurar que se investiguen debidamente todos los accidentes e incidentes graves

4.1.1 Las autoridades que carezcan de la capacidad para realizar una investigación de gran magnitud de un accidente deberían recibir apoyo de otra autoridad (o autoridades) que tenga los recursos apropiados. Podrían contemplarse algunas posibilidades:

- Que el Estado del suceso delegue la investigación: el Anexo 13 contempla la posibilidad de que el Estado del suceso delegue la investigación; sin embargo, esta disposición no se usa mucho, en particular en relación con incidentes potencialmente graves.

Cuando el Estado del suceso decida no investigar un incidente potencialmente grave, éste debería considerar delegar la investigación, parcial o totalmente, en otro Estado que tenga interés particular en la investigación tal como el Estado del explotador o el Estado de fabricación, como lo permite el Anexo 13.

- Asistencia de otras autoridades, ya sea bilateral o regional: Cuando tal delegación no fuera apropiada, en particular en el caso de accidentes graves, una autoridad que no tenga capacidad para realizar una investigación completa debería solicitar el apoyo de otra autoridad. Si no existen arreglos previos, con frecuencia ésta será el Estado de diseño o de fabricación.

4.1.2 Algunos Estados han firmado acuerdos bilaterales con otras autoridades para recibir apoyo para las investigaciones, en mayor o menor grado, cuando se solicite. Este apoyo generalmente se limita a la lectura de los registradores, aunque también puede incluir apoyo metodológico, técnico o la participación de investigadores. Suele proporcionarse sin costo alguno, aunque en algunos acuerdos se establece una compensación económica.

4.1.3 Una alternativa es la asistencia mutua a nivel regional, según la cual los Estados de una región pueden recurrir a los recursos de otro Estado para realizar investigaciones que estarían más allá de sus capacidades.³ Esto también permite que los Estados determinen mejor el tamaño de su autoridad de investigación. Otra alternativa es el establecimiento de una autoridad regional encargada de la investigación, aunque en el mundo hay pocos ejemplos de esta modalidad.

Para resolver situaciones que van más allá de su capacidad de investigación, y para evitar la carga de mantener una autoridad de tamaño excesivo, debería alentarse a los Estados a que establezcan acuerdos de asistencia y cooperación. Podrían considerarse varias modalidades: acuerdos bilaterales con una o más autoridades de investigación; la creación de una red de asistencia regional; o la creación de una autoridad regional.

4.2 Reforzar la independencia de las autoridades encargadas de la investigación

4.2.1 El Anexo 13 estipula que la autoridad encargada de la investigación de accidentes debe ser independiente al realizar las investigaciones, pero *no* requiere que la autoridad *misma* sea independiente de otras entidades tales como la autoridad nacional de aviación civil. Es deseable ir un

³ Ejemplos en Europa serían el grupo “ACC” de la Conferencia Europea de Aviación Civil, y la *Red europea de autoridades encargadas de la investigación de la seguridad en la aviación civil* de la UE.

poco más allá, como lo ha hecho la legislación de la UE, que exige una “independencia funcional” que evite conflictos de intereses y posible interferencia externa al determinar la(s) causa(s) de un evento.

La autoridad de investigación debería ser funcionalmente independiente de cualquier otra parte o entidad cuyos intereses puedan estar en conflicto con la tarea que se le ha confiado o puedan afectar su objetividad.

4.3 **Asegurar un mejor acceso a los informes**

4.3.1 La difusión regular de las lecciones de seguridad operacional a la comunidad de la aviación contribuye a preservar la memoria colectiva. Cuando esas lecciones no se transmiten, se olvidan o pierden prominencia, pueden volver a ocurrir accidentes “viejos”. Las autoridades encargadas de la investigación de accidentes son pues una parte importante en el diálogo sobre cuestiones de seguridad aeronáutica a nivel nacional, y en el contexto del “sistema de seguridad total”

Todos los informes publicados por las autoridades encargadas de la investigación deberían poderse descargar de un sitio en internet, y aquellos que sean de interés internacional de preferencia deberían estar acompañados por una traducción de cortesía al inglés, dejando el texto en el idioma original como el trabajo de referencia. En cada caso, esto podría hacerse con el apoyo de otro Estado.

4.4 **Asegurar un equilibrio apropiado entre la prevención de accidentes futuros y la debida administración de la justicia**

4.4.1 La disposición del Anexo 13 relativa al pronto acceso de los investigadores de la seguridad operacional a todo el material probatorio, sin interferencia de las investigaciones o procesos judiciales, actualmente es una recomendación.

Para asegurar una mejor aplicación, esta disposición debería elevarse a categoría de norma, y deberían elaborarse orientaciones sobre el establecimiento de protocolos o acuerdos entre las autoridades nacionales encargadas de la investigación de seguridad operacional y las autoridades judiciales.

5. **RECOMENDACIONES**

5.1 Se invita a la Asamblea a considerar las medidas que se recomiendan en la casilla del resumen de esta nota de estudio.