



## NOTA DE ESTUDIO

### ASAMBLEA — 38º PERÍODO DE SESIONES

#### COMISIÓN TÉCNICA

#### Cuestión 27: Seguridad operacional de la aviación – Política

#### PROTECCIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE SEGURIDAD OPERACIONAL: ENFOQUE DE BRASIL

(Nota presentada por Brasil con el apoyo de los demás Estados miembros de la CLAAC<sup>1</sup>)

#### RESUMEN

La protección de la información sobre seguridad operacional ha sido una de las principales preocupaciones para el éxito futuro del marco basado en la información sobre el que descansa la gestión de la seguridad operacional. En la región panamericana, el Grupo regional Panamericano para la seguridad operacional de la aviación (RASG-PA) promueve el intercambio de experiencias y prácticas de ejecución. En la presente nota de estudio se sugieren dos acciones estratégicas que ya están en marcha en Brasil para la protección de la información sobre seguridad operacional y que pueden ser adoptadas por otros Estados. La primera es en forma de propuesta de enmienda de la legislación aeronáutica. La segunda muestra la estructura y el modelo de un curso para magistrados y fiscales, dedicado especialmente a la función del poder judicial en relación con la seguridad operacional de los vuelos.

**Decisión de la Asamblea:** Se invita a la Asamblea a:

- tomar nota de la información facilitada;
- alentar a los Estados a aprobar un marco jurídico para la protección de la información de seguridad operacional basado en los principios que figuran en el modelo propuesto que figura en el apéndice; y
- aprobar la elaboración de documentos de orientación de la OACI sobre la cuestión, teniendo en cuenta los principios que se describen en la presente nota.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio está relacionada con el Objetivo estratégico Seguridad operacional.
<i>Repercusiones financieras:</i>	Se espera que lo que se propone esté cubierto en el proyecto de presupuesto.

<sup>1</sup> La CLAAC consta de 22 miembros: Argentina, Aruba, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<i>Referencias:</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Plan global OACI para la seguridad operacional de la aviación (GASP) (2007) Iniciativa III (GSI 3): Notificación eficiente de errores e incidentes; Grupo regional Panamericano para la seguridad operacional de la aviación, Proyecto GSI 3: Propuesta de enmienda de la legislación aeronáutica para proteger las fuentes de información sobre seguridad operacional</li><li>• Conferencia de alto nivel sobre la seguridad operacional (HLSC 2010), WP/85, Conclusiones y recomendaciones</li><li>• Código de conducta de la OACI para el intercambio y uso de información sobre seguridad operacional</li><li>• 38° período de sesiones de la Asamblea, 2013 – A38-WP sobre protección de las fuentes de información sobre seguridad operacional</li></ul>
---------------------	--

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 En 2003, la OACI inició actividades específicas destinadas a elaborar orientaciones para la protección de los datos y las fuentes de información sobre seguridad operacional contra usos indebidos. La labor llevada a cabo mediante esfuerzos multidisciplinarios de la OACI, los Estados y la industria aeronáutica culminó en marzo de 2006 con el Adjunto E del Anexo 13 (Orientación jurídica para la protección de la información obtenida por medio de sistemas de recopilación y procesamiento de datos sobre seguridad operacional – SDCPS). El presente documento facilita orientación jurídica para que los Estados ajusten sus leyes y normativas a fin de proteger contra un uso inapropiado los datos obtenidos de las fuentes de información sobre seguridad operacional.

1.2 En el 36° período de sesiones de la Asamblea de la OACI, celebrado en 2007, se instó a todos los Estados contratantes, mediante la Resolución A36-9, a que examinaran su legislación o sus reglamentos necesarios para la protección de la información sobre seguridad operacional basándose, en la medida de lo posible, en la orientación jurídica elaborada por la OACI que figura en el Adjunto E del Anexo 13.

1.3 En 2007, tras dos graves accidentes de aviación civil en Brasil, el Congreso Nacional de ese país invitó al Centro de Investigación y Prevención de Accidentes Aeronáuticos (CENIPA), organización responsable de la cuestión en Brasil, a que brindara ayuda a los congresistas y asesores legislativos en la preparación de un proyecto de ley federal relativo a la protección de la información sobre seguridad operacional, así como a establecer el ámbito de aplicación y la independencia de las investigaciones aeronáuticas.

1.4 En la actual situación en América Latina, Brasil es el país que está más cerca de contar con una ley federal para proteger la información sobre seguridad operacional.

1.5 En este contexto, el CENIPA observó la necesidad de una estrategia para llegar a otro grupo extremadamente importante: las autoridades judiciales. En consecuencia, desde 2011, Brasil ofrece un curso para magistrados y fiscales titulado “La función del poder judicial para la seguridad operacional de los vuelos”. Decenas de miembros del poder judicial han asistido a este curso, con el apoyo técnico del CENIPA. En su plan de estudios, el curso promueve el estudio de cuestiones de protección de la información sobre seguridad operacional, así como la incompatibilidad técnica-jurídica entre las investigaciones realizadas por la autoridad aeronáutica y el proceso judicial.

## 2. DEBATE

2.1 Los Estados que deseen examinar su legislación aeronáutica relativa a la protección de los sistemas de recopilación y procesamiento de datos sobre seguridad operacional (SDCPS) tendrán que hacer esfuerzos coordinados e integrados ante sus respectivas autoridades políticas del poder legislativo. Esto debe ser una premisa básica, porque las cuestiones relacionadas con la protección de la información sobre seguridad operacional tienden a crear controversia y en muchas ocasiones no son bien comprendidas por quienes no participan directamente en las actividades aeronáuticas. Si esta estrategia de acercamiento al poder legislativo no se planifica y establece con antelación, las iniciativas de elaboración de propuestas de enmienda de la legislación aeronáutica caerán en el vacío. En Brasil, la interacción entre las comunidades aeronáutica y política fue motivada por los graves accidentes de aviación que se produjeron en el país.

2.2 Para establecer el contenido propiamente dicho de la propuesta legislativa, los Estados deben atenerse a las instrucciones que figuran en el Adjunto E del Anexo 13. Otra sugerencia es que examinen el documento aprobado por el RASG-PA (Propuesta de enmienda de la legislación aeronáutica para proteger las fuentes de información sobre seguridad operacional) en octubre de 2012. Del documento antes mencionado pueden extraerse sugerencias sobre el establecimiento del contenido legislativo que sea apropiado a la realidad específica del país.

2.3 La propuesta de enmienda del Código Aeronáutico de Brasil, al tiempo que otorga una prioridad importante a la protección de las fuentes de información en las que se basan las investigaciones de accidentes e incidentes aeronáuticos, prohíbe el uso de datos de sistemas voluntarios de presentación de informes, haciendo hincapié en que no se permite su uso para aportar pruebas en procesos judiciales ni procedimientos administrativos, y solamente se facilitarán previa orden judicial.

2.4 Con la finalidad de facilitar la colaboración, y sobre la base de la mencionada propuesta de enmienda de la legislación aeronáutica brasileña, se ha redactado una propuesta de proyecto de ley genérico que contiene 12 artículos con observaciones y que figura como apéndice de la presente nota de estudio.

2.5 No obstante, en Brasil se pudo observar que el desarrollo de un entorno idóneo de protección de la información dentro del sistema de aviación debe ir más allá de la relación entre la industria y la organización reguladora, y de la relación entre empleado y empleador de los proveedores de servicios aeronáuticos. Existe un grupo no perteneciente al sector aeronáutico pero que debe estar motivado para comprender los aspectos capaces de reducir los riesgos de la aviación: los magistrados y fiscales.

2.6 Con la coordinación del Centro de Estudios Judiciales de la Justicia Militar de la Unión, se organizó un curso de cinco jornadas de duración y un volumen de trabajo de 22 horas. Los magistrados y fiscales reciben normalmente la invitación de la Justicia Militar de la Unión para asistir al curso. El plan de estudios incluye disciplinas en las que se examinan temas como la seguridad de vuelo, las características de la investigación de accidentes aeronáuticos, la protección de la información sobre seguridad operacional, y el derecho penal y procesal a la luz de un accidente aeronáutico, desde un enfoque basado en estudios reales relacionados con Brasil. Además, el curso incluye visitas a dependencias de control de tránsito aéreo, al Sistema de Defensa Aérea y al CENIPA.

2.7 Uno de los requisitos para obtener el certificado de finalización del curso es la presentación por los estudiantes de un artículo científico relativo a cuestiones de seguridad operacional de vuelo. La recopilación de varios artículos científicos redactados por los propios magistrados acerca de

temas y acuerdos jurídicos destinados a fortalecer la seguridad operacional de las actividades aeronáuticas es de gran valor. Su publicación, en un lenguaje y con una estructura lógica apropiados para el ámbito judicial, fomenta el desarrollo de una doctrina especializada que sirve de base para sentencias judiciales, lo que permite tener en cuenta los valores de seguridad operacional de la aviación en la actividad judicial.

2.8 En Brasil se han dictado recientemente dos sentencias judiciales relacionadas con la seguridad operacional de la aviación, en lo que respecta a la protección de la información: la primera fue emitida por la Justicia Federal en una causa penal sobre un accidente aeronáutico comercial, y la segunda fue emitida por la Justicia Militar sobre una aeronave militar. En ambas decisiones, los magistrados garantizaron el secreto de la información sobre seguridad operacional, la prohibición del uso por organizaciones policiales de datos obtenidos en la investigación de la autoridad aeronáutica, la prohibición del uso de la información proporcionada mediante sistemas voluntarios de presentación de informes y el reconocimiento de la prioridad de la autoridad aeronáutica en el acceso a los restos y su custodia. Por tanto, la jurisprudencia es otra fuente del derecho cada vez más influida por las medidas de acercamiento con el poder judicial.

### 3. CONCLUSIÓN

3.1 Los temas debatidos en el presente documento pueden servir de orientación adicional a los Estados contratantes en la formulación de sus respectivas propuestas de enmienda de la legislación aeronáutica sometidas a la aprobación de los legisladores.

3.2 Los temas relativos a la protección de la información sobre seguridad operacional han de ir más allá de la elaboración de una propuesta legislativa. En la medida de lo posible, esa protección debe consolidarse tanto en la doctrina judicial como en la jurisprudencia.

3.3 Los magistrados y fiscales necesitan motivación para comprender los temas relacionados con la protección de la información sobre seguridad operacional fuera del entorno judicial. Este curso dirigido a magistrados y fiscales, al abarcar temas relativos a la seguridad operacional de la aviación, la independencia de las investigaciones aeronáuticas y la protección de la información sobre seguridad operacional, ha establecido una doctrina que servirá como fuente primaria de derecho, además de producir resultados concretos, casos en los que la justicia brasileña dictó sentencias judiciales convergentes con esos objetivos, todo lo cual fortalecerá la capacidad de la legislación para apoyar y proteger la información sobre seguridad operacional.

-----

## APÉNDICE

### PROPOSED BILL FOR THE PROTECTION OF SAFETY INFORMATION - BRAZIL

#### Investigation and Prevention of Aeronautical Accidents

##### Chapter I

##### On the Investigation

**Art. 1.** The investigation of aeronautical accidents and incidents has the sole objective of preventing further accidents and incidents, by means of the identification of the factors that may have, either directly or indirectly, contributed to the occurrence, and by the issuance of operational safety recommendations.

*Comment:* This provision restricts the purpose of the aeronautical investigation in order to prevent conflicts arising from its utilization by other State agencies or by third parties.

**Art. 2.** The investigation of aeronautical accidents shall comprise the practices, techniques, processes, procedures, and methods used for the identification of acts, conditions or circumstances which, either in isolation or in conjunction, represent a hazard to the integrity of people, aircraft and other assets, solely for the benefit of prevention of aeronautical accidents, incidents or ground occurrences.

*Comment:* This provision extends the restricted purpose of the aeronautical investigation to all existing aeronautical investigation tools.

§ 1 The investigation shall consider the facts, hypotheses, and known precedents in the identification of the possible factors contributing to the occurrence or to the worsening of the consequences of aeronautical accidents and incidents.

*Comment:* This provision grants broad cognition to the investigators, seeking to provide them with maximum prevention effectiveness, in a way that even hypotheses may be included in the investigation, bringing forth a material difference in relation to a judicial process.

§ 2 The aeronautical investigation authority may decide either not to conduct an aeronautical investigation, or discontinue an investigation in progress, in the cases where an intentional illicit act is found to be connected with the causation of the event, and if the investigation is not expected to bring any benefits to the prevention of future aeronautical accidents and incidents, without detriment to notifying the competent police authority.

*Comment:* Some occurrences may have a criminal origin, and investigating them may not be of interest to the aeronautical investigation authority. It is important to grant discretionary power to this kind of authority, be it for the purpose of staying away from the investigation or maintaining it, even when dealing with accidents connected with criminal actions.

**Art. 3.** The aeronautical investigation shall be conducted in a way that makes it independent of any other investigation related to the same event.

*Comment:* This provision establishes the independence of the aeronautical investigation, and, therefore, the need of other instances of the State to conduct their own investigations, preventing appropriation of the aeronautical investigation data in case of omission by other state agencies.

**Art. 4.** The aeronautical investigation shall neither preclude the institution of other investigations nor provide for their need, even if for purposes of prevention. Since it aims at preserving human life by means of air transport safety, it shall have precedence over concomitant and non-concomitant procedures related to the access and custody of items of interest for the investigation.

*Comment:* This provision endorses the previous one, and gives priority to the aeronautical investigation, in view of the possibility of conflicts related to the custody of and access to the wreckage. Such priority is founded in the Principle of Human Life Preservation, a paramount value for the aeronautical investigation.

**Art. 5.** If, in the course of an aeronautical investigation, evidence of crime arises, related or not to the chain of events leading to the accident, one must make pertinent communication of it to the competent police authority.

*Comment:* Optative provision, which assigns the aeronautical investigator with the obligation to notify the event to the police authorities. In Brazil, it is a duty-bound issue, attributed by the legal norm.

## Chapter II

### On the competence to conduct an aeronautical investigation

**Art. 6.** The investigation of a civil aircraft event shall be conducted by the aeronautical investigation authority, who will decide on the institution of an investigation commission, whose presidency will be assigned to a qualified professional accredited by the investigation organization.

§ 1 With priority over other requisitions, the aeronautical investigation authority is entitled to request from the competent organizations and entities the technical awards, examination reports, including autopsies, and copies of other documents of interest to the investigation.

§ 2 To the aeronautical investigation commission, within the limits established by the aeronautical investigation authority, is guaranteed access to the accident aircraft, its wreckage and objects transported by it, as well as to the installations, equipment, documents and any other elements necessary for the Investigation, wherever their location may be.

*Comment:* The three provisions above aim at defining the competence for the conduction of an aeronautical investigation, preventing manipulation of the composition of the commission on account of foreign interests. They also bring limits to the competence of commission members, in addition to the coercive power of requisition by the aeronautical authority in relation to documents held by third parties or even by other public organizations.

**Art. 7.** The aeronautical investigation is concluded with the issuance of a final report, a document that represents the statement of the investigation authority on the possible contributing factors of a given aeronautical accident, and that presents recommendations concerning solely the benefit of operation safety of the air activity.

*Comment:* this provision prevents the manipulation of not- yet conclusive data of an aeronautical investigation. The rule also points out the final limits of the safety recommendations, preventing their use for purposes other than the prevention of future accidents, with an inappropriate apportion of blame or liability, just based on the fact that someone is the addressee of a safety recommendation.

### Chapter III

#### On professional secrecy and information protection

**Art. 8.** The following are protected information sources:

I – recordings of the communications between air traffic control units, as well as their respective transcripts;

II – recordings of conversations in the cockpit, along with their transcripts;

III – data from the voluntary occurrence notification systems;

IV – recordings of communication between the aircraft and air traffic control units, along with their transcripts;

V – Recordings of flight data, and the graphs extracted or transcribed from them, or extracted and transcribed from them;

VI – Data from either automatic or manual data collecting systems; and

VII – other records used in the activities of investigation.

§ 1 For the benefit of the aeronautical investigation, the aeronautical authority shall have priority for the access to and custody of the sources mentioned in the caput.

§ 2° The source of information referred to in item III, as well as the analyses and conclusions of the aeronautical investigation shall not be utilized for purposes of proof in the judicial processes and administrative proceedings, and shall only be provided by means of a judicial requisition, in conformity with the article 9 of this Law.

§ 3 All information for the benefit of an aeronautical investigation and other related activities shall only be provided in a spontaneous manner and based on the legal assurance of its exclusive use for purposes of prevention.

*Comment:* the provisions list the sources by means of which an entire Aviation System is fed, limiting the use of some of the sources in judicial processes, as well as imposing processual secrecy to all of them. These are the most important provisions of the whole bill. The setting of limits to the use of such sources in judicial processes is opposable to the voluntary information and to the investigation conclusions. The former ones, on account of the confidence deposited by the informers and contributors of the system; and the latter ones, on account of the very technical incompatibility between the aeronautical investigation

*procedure and its police/judicial counterpart, since the aeronautical investigation has purpose which is different from one of the judicial investigation. Furthermore, the aeronautical investigation may utilize hypotheses and indirect conditions in its analyses, a technique that is rejected in the judicial cognition. In the aeronautical Investigation, this is allowed, because it brings a broader comprehensiveness to the Studies aimed at preventing the event from recurring*

§ 4 Except for the benefit of the aeronautical investigation and other activities of prevention, an aeronautical investigation professional is not allowed to disclose his or her sources and respective contents, and is forbidden to give testimonies or perform expert activities in judicial or administrative processes strange to the aeronautical investigation organization.

*Comment: This provision bestows the aeronautical investigator with the right of refusing to testify, while forbidding him/her to work in the function of expert, thus ensuring a higher level of protection to the investigation activities and to the information he/she has had access to. With the “right of refusing to testify” and “forbiddance to work as an expert” prescribed by law, such protection is given more stability by force of the rule, no longer depending on a judicial evaluation.*

**Art. 9.** The sources and information whose utilization in a judicial or administrative enquiry or process has been allowed are protected by processual secrecy.

*Comment: this provision grants secrecy to all items of information and reinforces that there is restriction for the use of some sources in judicial processes (Item III of the art. 8).*

**Art. 10.** The aeronautical investigation authority, or the person appointed by him/her, is entitled to decide on the convenience of publicizing, with no detriment to the prevention of accidents and legal provisions, information relative to the aeronautical investigation in progress and respective information sources.

*Comment: this provision explains the power to publicize a certain phase of the Investigation before the issuance of the final report, in response to the desire of the society provided that there is no damage to the main objective of the investigation: prevention.*

## Chapter IV

### On the access to the aircraft wreckage

**Art. 11.** The civil aircraft involved in an aeronautical accident or incident may be interdicted by the aeronautical investigation authority, taking into account that:

I – the notification of interdiction shall be signed by the aeronautical investigation authority and, if possible, by the aircraft operator or his/her representative;

II – pending authorization granted by the aeronautical investigation authority, the interdicted aircraft may be put in operation for purposes of maintenance; and

III – the operator is held responsible for the compliance of any contractual obligations concerning the aircraft.



*Comment: This provision bestows the aeronautical investigation authority with power to embargo and interdict an aircraft in order to guarantee the development of an aeronautical investigation, solving a contingent conflict between the owner and the operator of the aircraft.*

**Art. 12** Except for the purpose of saving lives, preserving people's safety, or preservation of evidence, no accident aircraft may be searched or removed, unless authorization is granted by the aeronautical investigation authority, which will have custody of the items of interest for the investigation up to their release in the terms of this Law.

*Comment: this provision points out, once again, the priority of the aeronautical Investigation over the other organizations of the State, solving a serious difficulty concerning access to the wreckage by the aeronautical investigator in the moments following the mishap, when many conflicts with other authorities end up occurring. It brings a better guaranty of evidence preservation to the aeronautical investigation, since the pieces of evidence will only be accessed under the supervision of qualified personnel, with prescribed exceptions respected.*