



NOTA DE ESTUDIO

REUNIÓN DEPARTAMENTAL SOBRE INVESTIGACIÓN Y PREVENCIÓN DE ACCIDENTES (AIG) (2008)

Montreal, 13 - 18 de octubre de 2008

Cuestión 6 del
orden del día: Cooperación regional en la investigación de accidentes e incidentes

COOPERACIÓN REGIONAL (El ejemplo europeo)

(Nota presentada por Francia en nombre de la Comunidad Europea y sus Estados miembros¹,
y por los Estados miembros de la Conferencia europea de aviación civil²)

RESUMEN

Las investigaciones de accidentes, estructuradas y completas, son esenciales para la seguridad operacional de la aviación. La ayuda proporcionada por una autoridad de investigación de seguridad operacional con recursos significativos a una organización con medios más limitados es a veces fundamental y puede adoptar varias formas. La cooperación durante una investigación ya está establecida en el Anexo 13 y en la Directiva 94/56. No obstante, debería reforzarse mediante estructuras apoyadas por acuerdos detallados por escrito (lista de verificación y Código de conducta) entre las Partes para lograr mejoras a largo plazo. Para completar y reforzar las estructuras existentes debe realizarse una evaluación de las necesidades a efectos de determinar el alcance de la cooperación. Esto asegurará contar con mayor sinergia y evitar que se reciba asistencia excesiva sin ventajas a largo plazo. Gradualmente, las autoridades europeas de investigación de seguridad operacional han reforzado individualmente sus estructuras y su eficacia en la realización de investigaciones de seguridad operacional gracias a un enfoque cooperativo estructurado que ha resultado en la creación del Consejo de autoridades europeas de investigación de la seguridad operacional de la aviación (EASIA). Otras regiones podrían hallar conveniente considerar la amplia experiencia registrada en Europa.

Las medidas propuestas a la reunión figuran en el párrafo 3.

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia. Estos 27 Estados también son miembros de la CEAC.

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

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Las investigaciones de los accidentes, estructuradas y completas, son fundamentales para la seguridad operacional de la aviación. Especialmente cuando se trata de accidentes importantes, no sólo requieren investigadores capacitados sino también expertos en instalaciones que varios Estados no pueden proporcionar a menos que reciban asistencia de otros Estados.

1.2 Antes que nada, la cooperación durante una investigación está establecida en el Anexo 13. La cooperación durante una investigación se realiza con los Estados que tienen un determinado interés de seguridad operacional en la comprensión de las causas del accidente, es decir los Estados de diseño, fabricación, matrícula y del explotador de la aeronave. No obstante, esta cooperación debe establecerse antes de que ocurra un accidente y, de no haber sido así, en algunas circunstancias el investigador encargado puede enfrentar dificultades como la limitación de recursos. Aunque algunas compañías pueden ofrecer sus servicios para realizar una investigación, los Estados que no cuentan con estructuras suficientemente desarrolladas para poder tramitar una investigación importante deberían, en primer lugar, recurrir a las autoridades de investigación de otros Estados.

1.3 En la Unión Europea, la Directiva 94/56/EC establece el requisito de contar con una organización de investigación de funcionamiento independiente en cada Estado (párrafo 6.1). Esta autoridad contará con los medios necesarios para ejecutar sus responsabilidades (párrafo 6.3). Para no crear una carga indebida en algunos Estados, el Artículo 6 se completó mediante dos párrafos adicionales 6.4 y 6.5 que les permiten solicitar asistencia de otro Estado miembro.

1.4 El Grupo de expertos sobre investigación de accidentes (ACC)³ ha analizado regularmente la situación y ha concluido estos análisis mediante la aprobación de dos documentos, una lista de verificación para las investigaciones que permite a los Estados miembros evaluar sus necesidades, y un Código de conducta para organizar la cooperación entre las autoridades signatarias. Miembros del Grupo de expertos de la CEAC también han participado en los Programas de desarrollo cooperativo de la seguridad operacional y el mantenimiento de la aeronavegabilidad (COSCAP) de la OACI.

2. Aspectos de la asistencia durante una investigación

2.1 Dos etapas de la investigación

2.1.1 El proceso de investigación tiene dos etapas principales: la estructuración inicial, que dura aproximadamente un mes después del suceso, y luego su desarrollo, que puede insumir varios años. La primera etapa debe permitir que la situación avance desde un contexto de crisis a un contexto de trabajo. La segunda etapa debe aprovechar la labor realizada para hacer contribuciones a la seguridad operacional. La asistencia que una organización experimentada puede proporcionar depende del momento en que comenzó a participar en el proceso.

2.1.2 La etapa de estructuración de la investigación corresponde a las conclusiones iniciales y al acopio de datos sobre hechos y elementos materiales para la investigación. Normalmente, la lectura de los registradores de vuelo se realiza en este momento. Los grupos de trabajo también se definen durante esta etapa, contribuyendo a su organización la experiencia adquirida de otras investigaciones (designación

³ El Grupo de expertos sobre investigación de accidentes (ACC) se estableció en 1991. Incluye las autoridades de investigación de seguridad operacional de los 44 Estados miembros de la CEAC y se beneficia de la participación de observadores que representan a la Comunidad Europea, EASA, el Comité Interestatal de Aviación de la Comunidad de Estados Independientes, la Junta Nacional de Seguridad del Transporte de EUA y la Junta de Seguridad del Transporte del Canadá, fabricantes de aeronaves, IATA e IFALPA.

de jefes de equipo, tamaño de los grupos, etc.). Durante este período, es también importante organizar la divulgación oportuna de la información apropiada y controlar cualquier posible derivación (evitando indiscreciones o la difusión de suposiciones peligrosas, identificando claramente el marco de cooperación con las autoridades judiciales y aseguradores, etc.); los investigadores deben ser capaces de realizar su labor fuera de la atención de los medios. Una organización con experiencia en el tratamiento de desastres de aviación también puede proporcionar sus conocimientos en materia de gestión de crisis y comunicación.

2.1.3 La segunda etapa se caracteriza por la disminución de las presiones de los medios de comunicación y la gestión a largo plazo de la labor de investigación. La experiencia permite entonces a los investigadores establecer las orientaciones principales y definir y movilizar los recursos necesarios (humanos, técnicos y financieros). Durante este período, una autoridad de investigación que ha enviado a sus representantes para ayudar puede tener que utilizar sus capacidades en otras misiones, por consiguiente es importante adoptar decisiones tempranas sobre medidas de transición.

2.2 **Notas sobre los aspectos básicos de la asistencia**

2.2.1 Sin perjuicio de las leyes nacionales, los Estados pueden encontrar preferible concertar acuerdos bilaterales. Los acuerdos concertados entre órganos de investigación pueden comprender cláusulas sobre capacitación así como cláusulas sobre asistencia durante las investigaciones. No obstante, dichos acuerdos no abarcan todos los aspectos de funcionamiento de una misión de asistencia. También es importante que ambas partes definan las limitaciones que se aplican en términos de responsabilidad o gestión de los recursos de la organización externa, es decir quién decide el nivel de la asistencia, su empleo y su duración.

2.2.2 Mediante una solicitud oficial, la organización encargada de la investigación legitima la conducta del órgano de asistencia, pero también debe facilitar dicha conducta. Por ejemplo, deben identificarse y tratarse por adelantado posibles obstrucciones prácticas a la asistencia, como el tiempo que lleva el otorgamiento de visados o las demoras en obtener acceso al lugar. El acceso al lugar del accidente y el análisis de los restos son a menudo elementos esenciales para comprender el accidente, pero exigen la adopción de medidas a la brevedad posible.

2.2.3 Cuando la solicitud de asistencia exige la aplicación de recursos considerables como en el caso de búsquedas de restos en el mar, entonces debe tratarse la forma de financiar la operación. Nota: se han identificado varias soluciones, como la cobertura de seguros (asegurar al propio Estado o que el seguro de la línea aérea tenga en cuenta operaciones especiales de investigación) o fondos de emergencia, pero todas ellas deberían asegurar la independencia de la investigación.

2.3 **Aumento de la cooperación**

Se han identificado tres sectores para aumentar la cooperación, concretamente:

- a) colaboración en el contexto de accidentes e incidentes de aviación;
- b) capacitación de investigadores, aceptación de observadores, simulaciones relativas a reacciones frente a un suceso o examen de procedimientos; y
- c) establecimiento y mantenimiento de contactos entre las autoridades de investigación más allá del contexto de una crisis mediante intercambio de opiniones, información, etc.

2.4 **Lista de verificación sobre investigaciones**

Lo primero y más importante es que resulta útil para los Estados examinar sus necesidades y su capacidad para cumplir sus responsabilidades al enfrentar un importante accidente de aviación civil. La lista de verificación (en el Apéndice), elaborada por el Grupo CEAC/ACC, proporciona una evaluación completa por los Estados participantes de sus necesidades con respecto a las investigaciones y posibles obstáculos prácticos o jurídicos. Para completar y reforzar las estructuras existentes, dicha evaluación debe determinar el alcance de la cooperación a efectos de asegurar que con ella se obtendrá una mayor sinergia y evitar el suministro de asistencia excesiva, que coloca al que la recibe en una situación de dependencia, sin ventajas para la seguridad operacional a largo plazo.

2.5 **Código de conducta sobre cooperación**

Un documento, titulado “Código de conducta sobre cooperación” (disponible en: www.ecac-ceac.org, “Publications and Documents”) fue aprobado a comienzos de 2006 por los Estados miembros de la CEAC. Este acuerdo, compatible con las disposiciones pertinentes del Anexo 13 al Convenio de Chicago y la Directiva 94/56/EC, proporciona un marco conveniente para la cooperación a efectos de establecer relaciones de cooperación significativas entre los Estados miembros de la CEAC fuera del contexto de una investigación específica.

2.6 **Consejo de autoridades europeas de investigación de la seguridad operacional de la aviación**

Las autoridades europeas de investigación de la seguridad de la aviación han reforzado individualmente sus estructuras y su eficacia en la realización de investigaciones de seguridad operacional gracias a un enfoque cooperativo estructurado. Ello ha resultado en la creación del Consejo de autoridades europeas de investigación de la seguridad operacional de la aviación (EASIA), integrado por los jefes de las autoridades de investigación de seguridad operacional de la aviación de los Estados miembros de la UE. El Consejo coordina y armoniza las actividades de las autoridades de investigación de la seguridad operacional sin afectar su independencia.

3. **MEDIDAS PROPUESTAS**

3.1 Se invita a la reunión a:

- a) instar a los Estados contratantes a que realicen investigaciones de seguridad operacional cuando ocurre un accidente en su territorio con arreglo al Artículo 26 del Convenio de Chicago y, si se han identificado deficiencias, instar a los Estados en cuestión a que procuren apoyo regional;
 - b) adjuntar la “lista de verificación sobre la asistencia” al Memorando de Acuerdo propuesta por la Secretaría de la OACI; y
 - c) fomentar el estudio de las consecuencias del “Código de conducta sobre cooperación” establecido por los Estados miembros de la CEAC y disponible en: www.ecac-ceac.org, “Publications and Documents”.
-

APPENDIX

CHECKLIST ON ASSISTANCE

Assessment of the needs

1. Is there an independent organisation with the specific task of conducting investigations into aircraft accident and incident?
2. Is there a comprehensive set of national laws to organise the technical investigation?
3. Does the investigative body have its own independent means to undertake technical investigations?
4. Is there appropriate documentation, basic facilities and adequate means of transportation for the conduct of an investigation?
5. Is there a specific database to enter and consult information on aviation events? Is there a need for assistance in the management of this database?
6. Do investigators have access to the appropriate protective equipment and clothing before going to the crash scene?
7. Are there any experienced investigators who have participated in or led major accident investigations?
8. Is the number of investigators adequate to deal with a major investigation?
9. Has an appropriate communication procedure been established to notify and then deal with the many parties involved in a major aircraft accident?
10.
 - a) Do you have access to all the facilities required to read out recorders?
 - b) If not, is it possible to easily reach an agreement with a third party on such a task?
11.
 - a) Can you perform detail examination of parts or components of aircraft on your premises?
 - b) If not, is it possible to easily reach an agreement with a third party on such a task?
12.
 - a) Is there any appropriate facilities for any possible additional examinations and research, such as numerical computation, spectral analysis, etc.?
 - b) If not, is it possible to easily reach an agreement with a third party on such a task?
13. Is it possible to carry out medical examination?

14. Are there seasonal peak periods for the activity of the investigative body which correspond to some specific needs for assistance?
15. Is there a need for assistance to investigate general aviation events, or only for commercial aviation?
16. Is there a need for some assistance to investigate specific activities, such as helicopters?
17. Is there a need for advice on the organisation of investigation?
18. Is there a need for advice on the gathering of basic data?
19. Is there a need for assistance with the protection of the crash scene?
20. Are there any investigators experienced in taking various samples of different nature?
21. Are there any investigators who have experience or training in conducting an interview?
22. Has a list of contacts been established to find some specific information (on the aircraft, meteorology, airfield, etc.)?
23. Are the investigators experienced enough in the conduct of working groups (human factors or interpretation of data for instance)?
24. Do investigators have a broad knowledge to analyse any human factors aspects?
25. Are some specific tools and methods available regarding the analysis of factual information and determination of causes?
26. Is there a need for assistance in writing reports and safety recommendations?
27. Has a communication policy been established?

Possible Obstacles

28. Can the judicial investigation take precedence over and therefore hamper the conduct of the technical investigation?
29. Can a foreign investigator access the scene, as well as any data relevant to the completion of the mission he is undertaking?
30. In case of an event occurring abroad which involves your organisation, is rapid transportation available or is it then necessary to call upon a third party to assist you?
31. According to your national laws, can you send aircraft parts or components abroad for examination?
32. Which organisation is responsible for communicating information relating to an accident?
33. Is the communication between the various possible parties organised, for example via a specific procedure?

34. Are there any specific local constraints in your State, such as geographical, that might hamper the success of the assistance provided by another State?
35. Has a procedure been established with operators to identify hazardous materials on the crash site?
36. Has a procedure been set up or contacts been made which would facilitate the arrival of assisting investigators?
37. Is it possible to translate documents for foreign investigators?
38. Is the function of a foreign technical expert recognised under national laws?
39. Are there any provisions under national laws relating to non-disclosure of confidential data?

— END —