



NOTA DE ESTUDIO

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

Montreal, 13 - 18 de octubre de 2008

Cuestión 1 del
orden del día:

Anexo 13

1.7:

Adjunto E del Anexo 13

PROTECCIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE SEGURIDAD OPERACIONAL

(Nota presentada por los Estados Unidos)

RESUMEN

En esta nota de estudio se examinan las recomendaciones del Adjunto E al Anexo 13 y se hacen sugerencias sobre cómo mejorar el enfoque actual.

La medida propuesta a la reunión figura en el párrafo 3.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Con el propósito de realizar investigaciones de seguridad operacional eficaces e independientes, conservar la confianza del público y de la industria en los hallazgos de las investigaciones gubernamentales de accidentes y garantizar que se siga disponiendo de fuentes de información confidencial delicada sobre seguridad operacional para prevenir accidentes, los Estados deben encontrar el equilibrio apropiado entre los muchos e importantes aspectos sociales y de investigación. Si bien los Estados Unidos apoyan, en principio, el propósito del Adjunto E al Anexo 13: es decir, la aplicación por parte de los diferentes Estados de procedimientos de divulgación y una protección apropiada para cierta información y ciertos registros confidenciales sobre seguridad operacional, a fin de garantizar su continua disponibilidad como herramienta para mejorar dicha seguridad, la redacción específica de las directrices podría mejorarse con el fin de alcanzar en forma adecuada esta meta establecida. Además, en la redacción del Adjunto E no se distingue o define suficientemente el concepto de información calificada sobre seguridad operacional como un subconjunto especial de la información y los registros que deberían protegerse cuidadosamente ni, por lo tanto, los riesgos que se corren al aplicar los principios de no divulgación o uso inapropiado que figuran en la orientación. De no encontrarse un equilibrio apropiado, se vería amenazada la transparencia que se busca en las investigaciones públicas y, muy posiblemente, se crearía una atmósfera competitiva, y no de cooperación, en la que las investigaciones sobre seguridad operacional serían secundarias a otras averiguaciones, retrasando, en última instancia, dichas investigaciones e interfiriendo con la capacidad de los investigadores para formular recomendaciones adecuadas al respecto.

1.2 Muchas leyes que se relacionan con la función de la National Transportation Safety Board (NTSB) de los Estados Unidos ayudan a conseguir el equilibrio necesario para que los investigadores de seguridad operacional lleven a cabo investigaciones completas e independientes. Véase, por ejemplo, el código 49 U.S.C., § 1114 b) 3) (la información sobre seguridad operacional proporcionada en forma voluntaria está protegida contra su divulgación si la NTSB determina que divulgarla podría impedir la futura disponibilidad de dicha información y que su divulgación no se relaciona con la autoridad de investigación de la NTSB); § 1131 a) 2) A) (la investigación de un accidente por parte de la NTSB tiene prioridad respecto de cualquier otra investigación, pero debe permitirse la participación apropiada en la fase de investigación de los hechos que lleven a cabo otras autoridades); § 1131 a) 2) B) (aunque a la Oficina Federal de Investigación puede otorgársele prioridad en una investigación si la máxima autoridad de ejecución de las leyes determina que las circunstancias del accidente revelan que éste pudo haber sido ocasionado por un acto criminal intencional, debe permitirse a la NTSB que prosiga con su investigación independiente de la posible causa del accidente); § 1131 a) 3) (la prioridad que tiene la NTSB en la investigación no impide a otras autoridades obtener en forma independiente información de las partes y testigos de un accidente). Otras leyes ofrecen protección contra la divulgación o uso inapropiado de registros específicos, como los del registrador de la voz en el puesto de pilotaje o los registros visuales en dicho puesto, los de los programas de notificación voluntaria de la tripulación de vuelo sobre asuntos de seguridad operacional, etc.

1.3 Aunque se aprecia que los Estados Unidos son afortunados en cuanto a que, por lo común, no hay prisa judicial por enjuiciar a individuos implicados en accidentes de rutina, se hace referencia a estas leyes estadounidenses para ilustrar un sistema que, a pesar de sus muchas diferencias respecto del enfoque que se plantea en el Adjunto E, ha logrado, en gran medida, lo que se establece en ese adjunto. Se reconoce que la orientación actual podría beneficiar a algunos Estados en los que criminalizar los accidentes es la norma; sin embargo, un marco rígido que pretenda evitar el uso de gran parte de la información o los registros conseguidos durante la investigación de un accidente probablemente tendrá, en última instancia, un efecto contraproducente en la mayoría de los Estados que buscan hacer más prioritarias las investigaciones de accidentes relacionados con la seguridad operacional.

2. ANÁLISIS

2.1 Introducción y principios generales

2.1.1 Se está de acuerdo en que los Estados deben considerar cómo realizar investigaciones en materia de seguridad operacional de manera que se garantice la disponibilidad continua de la información de la que dependen sus investigaciones. No obstante, sólo ordenar “proteger la información sobre seguridad operacional de un uso inapropiado” no es una solución adecuada o de largo plazo para resolver el conflicto fundamental que existe en varios Estados entre las investigaciones en cuestión y las averiguaciones judiciales o de carácter administrativo. Además, como se discute a continuación, no se apoya la definición amplia de “uso inapropiado” que figura en el párrafo 1.5 c) del Adjunto E, y se sospecha que la mayoría de las autoridades judiciales, patronos u organismos reguladores de muchos otros Estados no aceptarán su extensa aplicación a la mayoría de la información y los registros sobre investigación de accidentes. Sin esta aceptación, la orientación tendrá menos utilidad para los Estados que buscan dar mayor prioridad a las investigaciones sobre seguridad operacional.

2.1.2 Con relación a los párrafos 1.3 y 1.4 del Adjunto E, es precisamente a causa de que los Estados deben dar flexibilidad a la administración de sus sistemas jurídicos que debería reconsiderarse el Adjunto E, cuyas políticas y recomendaciones tendrían implicaciones y ramificaciones en los sistemas jurídicos de los Estados que sobrepasarían en mucho la investigación independiente de los accidentes e incidentes de la aviación. El amplio alcance de las definiciones del párrafo 1.5, en particular las de “SDCPS” y “uso inapropiado”, dejan poco espacio para que los Estados “adapten” o “modifiquen” los conceptos descritos en el Adjunto E.

2.1.3 La extensa gama de fuentes de información que abarca la definición de “SDCPS” daría como resultado el mismo nivel de protección que se aplica a casi toda la información, sin que haya flexibilidad para distinguir racionalmente entre la información calificada sobre seguridad operacional que puede desaparecer en el futuro de no protegerse y otros registros de información de carácter menos confidencial. Al respecto, el Adjunto E es demasiado amplio y no es suficientemente flexible. Un mejor enfoque sería reconocer las diferencias entre los distintos tipos de información sobre seguridad operacional y tratar de justificar dichas diferencias para el nivel de protección que se da a la información.

2.1.4 En las dos definiciones de “SDCPS” y “uso inapropiado” del Adjunto E, no se establece suficientemente una diferencia entre los distintos tipos de información sobre seguridad operacional que pueden ser pertinentes para una investigación en este campo. En cambio, a pesar de los “principios de excepción” enumerados, el Adjunto E muestra una gran tendencia contra la divulgación en lugar de en pro de la transparencia, y dicha política no sirve a los intereses de la misión o de largo plazo de los investigadores sobre seguridad operacional. Además, resulta peligroso favorecer en exceso la no divulgación de información o promover resúmenes de ésta en lugar de difundir la verdadera, a menos que pueda demostrarse claramente que la información en particular debe protegerse para promover su disponibilidad continua. Esta última circunstancia podría llevar, con el tiempo, a un deterioro de la confianza del público y, lo más importante, de los explotadores de la industria y los organismos reguladores gubernamentales en la credibilidad y solidez de los resultados de cualquier investigación sobre seguridad operacional.

2.1.5 Es importante “garantizar [la] continua disponibilidad” de la información sobre seguridad operacional y se está de acuerdo en que dicha disponibilidad es necesaria para permitir “medidas preventivas adecuadas y oportunas” y el mejoramiento de la seguridad operacional de la aviación. Sin embargo, la excesivamente amplia definición de “SDCPS” promueve restricciones generales que llevarán, en cambio, a mayores demoras en las investigaciones por una mayor resistencia de los que participan en la “administración apropiada de la justicia”, ya que las autoridades se verán forzadas a competir por los limitados recursos de información. Un mejor enfoque sería promover restricciones que se adapten, en forma más específica y puntual y con base en la necesidad real, al principio general de transparencia en las investigaciones gubernamentales en materia de seguridad operacional.

2.1.6 No debe impedirse precipitadamente que la información recopilada en las investigaciones sobre seguridad operacional sea objeto de los usos considerados “inapropiados” en el párrafo 1.5 c) del Adjunto E. La meta principal de los investigadores de la seguridad operacional, cuya función es determinar los hechos, debería consistir en encontrar los sucesos asociados a un accidente o incidente para ayudar a su prevención, como se estipula en el párrafo 3.1 del Anexo 13. Sin embargo, esos mismos hechos pueden relacionarse con una averiguación llevada a cabo por aquellos a quienes incumbe “la administración apropiada de la justicia”. Por lo tanto, una prohibición general sobre el uso externo de cualquier información recopilada durante una investigación no cumple con el objetivo de lograr un equilibrio entre “la necesidad de proteger dicha información” y la de “administrar debidamente la justicia”. Además, el peligro real de intentar definir en forma demasiado restrictiva el concepto de “uso inapropiado” de la información sobre investigación en materia de seguridad operacional es que se crea una traba para que las autoridades judiciales permitan que las investigaciones en cuestión prosigan en forma expedita hasta su conclusión.

2.2 Los principios de protección y de excepción

2.2.1 En el párrafo 3.1 del adjunto en cuestión se destacan algunas de las dificultades que plantea la definición actual de “información sobre seguridad operacional”. Aunque en el párrafo 3.1 se sugiere que la “protección” recomendada en el Adjunto E debería limitarse a que “la información sobre seguridad operacional” reúna los requisitos, ni la definición de “información sobre seguridad operacional”

ni los criterios del párrafo 3.1 son suficientes para reducir la extensa gama de información y datos que abarcan las disposiciones del Adjunto E.

2.2.2 Se conviene categóricamente en que la clase de protección que se considera en el Adjunto E debe aplicarse teniendo debidamente en consideración la información y el sistema de notificación particulares que entran en juego. Por ejemplo, no debe concederse una protección idéntica a los informes sobre seguridad operacional que se proporcionen en forma voluntaria, cuya disponibilidad se basa principalmente en la confianza que tiene quien hace la notificación de que dicha información se utilizará sólo para mejorar la seguridad operacional, ni a los registros de rutina, cuyo suministro lo ordena la ley.

2.2.3 Al crear una atmósfera en la que la información fáctica constituya un recurso limitado, que no debe utilizarse por quienes no la recopilan, el Adjunto E conlleva el posible peligro de generar competencia entre las investigaciones sobre seguridad operacional y otras averiguaciones. Cuando ocurren accidentes graves de interés nacional, es improbable que las autoridades judiciales y de otro tipo permitan que dicha competencia interfiera con sus propias averiguaciones. Por consiguiente, rehusarse a permitir que la información fáctica recopilada por los investigadores de seguridad operacional se utilice “para fines distintos de aquellos para los que fue recopilada” crea un fuerte incentivo entre otras autoridades para que se rehúsen a permitir a los investigadores de seguridad operacional el acceso a los sitios del accidente, los restos de la aeronave u otros registros hasta que sus propias investigaciones estén concluidas. Una mejor alternativa sería considerar con cuidado los tipos específicos de información que deben protegerse de dichos usos, a fin de garantizar la disponibilidad continua y adaptar de manera más puntual las protecciones jurídicas a esa información en particular.

2.2.4 Se está de acuerdo en que deben establecerse garantías legales apropiadas para ayudar a mantener un equilibrio entre las investigaciones sobre seguridad operacional y otras averiguaciones; existen varias leyes estadounidenses precisamente para ayudar a mantener dicho equilibrio. Dichas garantías deben tener en cuenta la información particular que entra en juego en una investigación y no pretender aplicar una sola norma a una gran variedad de tipos y fuentes de información.

2.2.5 La indicación del párrafo 4 del adjunto en cuestión de que “se harán excepciones respecto de la protección de la información sobre seguridad operacional *sólo* mediante leyes y reglamentos nacionales”, en las limitadas circunstancias estipuladas en dicho párrafo, es incongruente con el reconocimiento de que, según el párrafo 1.3, “la orientación jurídica [del Adjunto E] debe dar a éstos [los Estados] la flexibilidad de redactar sus leyes y reglamentos de acuerdo con sus políticas y prácticas nacionales”. Debería promoverse en las asambleas nacionales que se determine, obteniendo la orientación apropiada de funcionarios de seguridad operacional de la aviación cualificados, el nivel de protección que debe darse a tipos específicos de información o registros. Dichas normas jurídicas nacionales deberían ser específicas y proporcionar orientación adecuada respecto de qué usos son inapropiados, para no dejar las decisiones relacionadas con la seguridad operacional, en cuanto al uso y protección en cuestión, a las autoridades judiciales, de conformidad con las disposiciones generales del Anexo 13.

2.3 **Divulgación al público e información registrada**

2.3.1 La comprensión del público de las investigaciones más importantes sobre seguridad operacional es necesaria para que los legisladores, los encargados de diseñar reglamentos y los miembros de la industria de la aviación participen en el proceso de seguridad operacional y, lo más importante, para facilitar correcciones significativas en materia de seguridad operacional después de un accidente. Por consiguiente, es vital la transparencia en las investigaciones sobre dicha seguridad. Es importante que los observadores y participantes tengan la certeza de que las investigaciones y recomendaciones sobre seguridad operacional se basan en un examen exhaustivo e independiente de la información pertinente, de lo contrario dichas investigaciones perderían credibilidad. Una política que tome como punto de partida

una postura contraria a que el público disponga de la información en la que se basaron los investigadores de seguridad operacional es, por lo tanto, contraproducente. En cambio, los investigadores deben buscar mantener una comunicación abierta respecto de la información sobre seguridad operacional que resulte pertinente, proporcionando, al mismo tiempo, sólo una protección limitada que permita garantizar la disponibilidad continua del reducido conjunto de información o registros que exige un uso o restricciones de divulgación especiales para garantizar su continua disponibilidad.

2.3.2 Si bien se está de acuerdo en que los factores establecidos en el párrafo 5.2 del Adjunto E son importantes para el manejo de cualquier información recopilada durante una investigación en materia de seguridad operacional, es necesario reiterar que una política en la que la expectativa sea la no divulgación en lugar de la divulgación al público será, a menudo, contraproducente en el largo plazo. Además, como se discutió anteriormente, divulgar información sobre seguridad operacional “sin revelar las identidades y en forma resumida o combinada”, como se exige en 5.2 d), no servirá a los intereses del público puesto que, por lo general, esto no permitirá que la industria y los legisladores examinen lo suficiente los hallazgos de la investigación sobre seguridad operacional, o que los investigadores en este campo utilicen de forma adecuada la información pertinente para apoyar los hallazgos de la investigación y mantener la credibilidad y confianza en las investigaciones gubernamentales en materia de seguridad operacional.

2.3.3 Se está de acuerdo en que “las grabaciones ambiente de las conversaciones en el lugar de trabajo”, como es el caso de los registradores de la voz en el puesto de pilotaje (CVR), presentan un problema especial en el contexto de la divulgación de información pertinente sobre seguridad operacional; la ley estadounidense prohíbe divulgar dichos registros de voz, junto con imágenes de registradores de vídeo, de estar instalados. Véase el código 49 U.S.C. § 1114 c). Sin embargo, la información que contienen dichos registros, incluidas las transcripciones o las descripciones por escrito, cuando corresponda, a menudo es altamente pertinente para que los investigadores de seguridad operacional extraigan conclusiones y, por lo tanto, debe estar disponible para apoyar los hallazgos de los investigadores.

3. MEDIDAS PROPUESTAS

3.1 Se invita a la reunión a recomendar que la OACI revise el Adjunto E, teniendo en cuenta un equilibrio adecuado entre la transparencia y la confidencialidad –cuando sea necesario proteger fuentes de información específicas– para promover mejor la seguridad operacional de la aviación y prestar un mejor servicio a la comunidad mundial encargada de la investigación de accidentes.