



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

ESTABLECIMIENTO DE LA DEFINICIÓN DE CULTURA DE JUSTICIA

(Nota presentada por CANSO²)

RESUMEN

Como la voz mundial de la Gestión del tránsito aéreo (ATM, por sus siglas en inglés), la Organización de Servicios de Navegación Aérea Civil (CANSO) se centra en la necesidad de una cultura de seguridad operacional eficaz dentro de la industria de la aviación. Una cultura de justicia es primordial para el desarrollo de una cultura de seguridad operacional positiva. En la nota de estudio WP/33, se solicita a la AIG/08 de la OACI la adopción de una definición global de cultura de justicia propuesta por varios Estados europeos y por Eurocontrol en la nota llamada “Just Culture (JC) Definition and Implementation of a JC Concept” (Cultura de justicia: definición e implantación del concepto de cultura de justicia).

CANSO coincide con la propuesta de la nota respecto de la necesidad de una perspectiva del sistema para lograr avances en materia de seguridad operacional. Y por lo tanto, considera que se requiere la visión de un sector más amplio de la comunidad aeronáutica, incluidos los proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP, por sus siglas en inglés). CANSO entiende que para que la definición global de cultura de justicia sea eficaz, debería consultarse a toda la comunidad aeronáutica, incluida la comunidad mundial de ATM, para que todos aporten sus ideas. La comunidad mundial de ATM está considerando el concepto de cultura de justicia, pero es prematuro hablar en este momento de la adopción, por parte de la OACI, de una única definición propuesta. En particular, CANSO concluirá, en noviembre de este año, una definición global de cultura de seguridad operacional y cultura de justicia que será utilizada por la comunidad de ATM.

¹ Las traducciones fueron proporcionadas por CANSO.

² La Organización de Servicios de Navegación Aérea Civil (CANSO, por sus siglas en inglés) es la voz mundial de la gestión del tránsito aéreo (ATM, por sus siglas en inglés). En 2006, los Proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP, por sus siglas en inglés) miembros de CANSO prestaron servicio al 61% del espacio aéreo mundial, controlaron el 84% del tránsito aéreo mundial y administraron 44 millones de vuelos. Los miembros de pleno derecho son: Aena, España | AEROTHAI, Tailandia | Airports Authority of India | Airservices Australia | Airways New Zealand | ANS de la República Checa | ATNS, Sudáfrica | ATSA, Bulgaria | Austro Control, Austria | Avinor, Noruega | AZANS, Azerbaiyán | Belgocontrol, Bélgica | CAAS, Singapur | DFS, Alemania | DHMI, Turquía | DSN, Francia | EANS, Estonia | ENAV SpA, Italia | Federal Aviation Administration, Estados Unidos | Finavia, Finlandia | GACA, Reino de Arabia Saudita | Hellenic Civil Aviation Authority | HungaroControl | Irish Aviation Authority | ISAVIA, Islandia | Kazaeronavigatsia, Kazajstán | LFV, Suecia | LGS, Letonia | LPS, Eslovaquia | LVNL, Países Bajos | MATS, Malta | NAATC, Antillas Neerlandesas | NAMA, Nigeria | NANSC, Egipto | NATS, Reino Unido | NAV CANADA | NAV Portugal | Naviar, Dinamarca | OACA, Túnez | Oro Navigacija, Lituania | PANS, Polonia | ROMATSA, Rumania | Sakaeronavigatsia Ltd., Georgia | Serco | Skyguide, Suiza | Slovenia Control | SMATSA, Serbia | State ATM Corporation, Rusia | UkSATSE, Ucrania |

CANSO solicitaría que la OACI no adopte ninguna definición de cultura de seguridad operacional o cultura de justicia hasta que las definiciones puedan ser respaldadas por la comunidad aeronáutica mundial, incluidos los ANSP.

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

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La nota de estudio presentada por Francia intitulada “Just Culture (JC) Definition and Implementation of a JC Concept” (Cultura de justicia: Definición e implantación del concepto de cultura de justicia, WP/33) destaca un asunto de suma importancia para la comunidad aeronáutica. Una definición de cultura de justicia, junto con las medidas para respaldar la implantación de un concepto de cultura de justicia adecuado, es esencial para tratar la necesidad de proteger la notificación de los sucesos de seguridad y el intercambio de información, respetando a su vez los principios de la justicia y de la libertad de información.

1.2 Indudablemente, se debe instar a los Estados a adoptar e implementar los principios de la cultura de justicia. Se espera que la provisión de pautas legales más precisas respecto de la implantación de una cultura de justicia, particularmente en lo que refiere al rol de las autoridades judiciales, contribuirá a lograr el equilibrio adecuado entre los objetivos de la implantación de los sistemas de notificación de sucesos de seguridad operacional eficaces y aquellos de la administración de justicia. Además, la provisión de pautas a los profesionales de la aviación sobre cómo interactuar con los medios de comunicación contribuirá a lograr el equilibrio adecuado entre brindar información relevante y exacta al público, y preservar la confidencialidad necesaria de los individuos en beneficio de la seguridad operacional en la aviación.

1.3 No obstante, consideramos prematura la recomendación de respaldar y aprobar la inclusión en el Anexo 13 de la descripción de cultura de justicia como “una cultura en la cual no se castiga a los operadores de primera línea u a otros por las acciones, omisiones o decisiones que sean acordes a su experiencia y capacitación, pero en la cual no se tolera la negligencia flagrante, las violaciones intencionadas y los actos destructivos”.

1.4 CANSO coincide con la propuesta de la nota respecto de la necesidad de una perspectiva del sistema para lograr avances en materia de seguridad operacional; por lo tanto, considera que se requiere la visión de un sector más amplio de la comunidad aeronáutica, incluidos los ANSP. CANSO entiende que para que la definición global de cultura de justicia sea eficaz, toda la comunidad aeronáutica debería respaldarla, incluida la comunidad mundial de ATM. La comunidad mundial de ATM está considerando actualmente el concepto de cultura de justicia, pero es prematuro hablar en este momento de la adopción, por parte de la OACI, de una única definición propuesta.

1.5 Antes de adoptar una definición y describir los principios clave de una cultura de justicia (tema de igual importancia), es necesario realizar un debate bien fundado dentro de la comunidad aeronáutica. Existen numerosas definiciones posibles, cada una con sus puntos fuertes y sus puntos débiles, y estas deben considerarse antes de que la OACI adopte su propia definición.

2. ANÁLISIS

2.1 Actualmente, se utilizan/proponen numerosas definiciones de “cultura de justicia”. Las definiciones actuales poseen puntos débiles y fuertes, y seguramente cabe la posibilidad de mejorarlas. A continuación se analizan tres definiciones actuales.

2.2 **Definición 1:** “Una cultura de justicia es una cultura en la cual no se castiga a los operadores de primera línea o a otros por las acciones, omisiones o decisiones que sean acordes a su experiencia y capacitación, pero en la cual no se tolera la negligencia flagrante, las violaciones intencionadas y los actos destructivos”.

2.2.1 **Fuente:** Nota de estudio presentada por Francia en nombre de CE, CEAC y Eurocontrol para la Reunión departamental sobre investigación y prevención de accidentes (AIG) de la OACI, que se celebrará del 13 al 18 de octubre en Montreal.

2.2.2 **Puntos fuertes:** Reconoce que las personas cometen errores y no deben ser necesariamente castigadas por ellos. Intenta establecer un límite entre comportamientos aceptables e inaceptables mediante la afirmación que indica que “no se toleran la negligencia flagrante, las violaciones intencionadas y los actos destructivos”.

2.2.3 **Puntos débiles:** La definición se centra en los operadores de primera línea haciendo referencia a ellos de manera específica. Sin embargo, el hecho de considerar, tal vez equivocadamente, que muchos problemas sistémicos son ocasionados por decisiones de gestión, sumado al hecho de que solo la mitad de las veces los gerentes son demandados sugiere que cualquier definición debe incluir de manera explícita a todo el personal.

2.2.4 Aunque el punto fuerte de la definición anterior es su intento por establecer un límite entre los comportamientos aceptables e inaceptables, la definición presenta algunos retos. Primero y principal, el uso de la palabra “intencionadas” que significa acciones deliberadas, premeditadas. Se ha reconocido que con frecuencia las personas violan, a sabiendas, los procedimientos de operación segura; no obstante, a veces esas violaciones pueden ser inducidas por el sistema cuando los procedimientos no están disponibles, no son viables, son incomprensibles o incorrectos. En dichos casos, debería aplicarse la misma cultura de justicia que se aplica en otros casos de errores inducidos por el sistema.

2.2.5 Otro reto lo constituye el uso del término “negligencia flagrante”. Esto sugeriría que algunas formas de negligencia podrían considerarse un comportamiento aceptable. ¿Cómo y dónde podríamos establecer un límite entre los niveles de negligencia aceptables e inaceptables?

2.2.6 Finalmente, la frase “acordes a su experiencia y capacitación” parecería anular algunos tipos de error humano considerados “errores honestos”. Análisis de accidentes pasados suelen revelar que los individuos más respetados y experimentados están involucrados en incidentes y accidentes. ¿Es menos aceptable que personas con un elevado nivel de capacitación y experiencia cometan errores que aquellos con menos experiencia y capacitación? Además, presupone que la capacitación no carece de calidad, aceptabilidad y relevancia, lo cual, desafortunadamente, no suele ser el caso.

2.3 **Definición 2:** “Una atmósfera de confianza en la cual las personas se sienten estimuladas a brindar información esencial relacionada con la seguridad, pero en la cual también está claro cuál es el límite entre un comportamiento aceptable y uno inaceptable”.

2.4 **Fuente:** Reason, James. Managing the Risks of Organizational Accidents (Gestión de riesgos de accidentes en la organización). Aldershot: Ashgate. 1997. También citada en “A Roadmap to a Just Culture: Enhancing the Safety Environment” (Una guía hacia una cultura de justicia: Cómo mejorar el entorno de seguridad operacional), septiembre de 2004. También se propone la adopción de esta definición por parte de los miembros de CANSO.

2.5 **Puntos fuertes:** La definición no se limita a los operadores de primera línea, sino que se centra en todo el personal. En vez de referirse a acciones, omisiones o decisiones específicas, destaca la necesidad de fomentar el intercambio de toda la información relacionada con la seguridad operacional. La promoción de una cultura de justicia comienza con el intercambio de información sobre accidentes e

incidentes, pero debe ir mucho más allá para ser realmente exitosa. Se debe fomentar una atmósfera en la cual el personal se sienta dispuesto no sólo a notificar sucesos de seguridad, sino también a expresar cualquier tipo de preocupación relacionada con la seguridad operacional. Otro punto fuerte de la definición es que establece claramente que hay un límite entre los comportamientos aceptables e inaceptables, y que el personal reconoce cuál es ese límite.

2.6 **Puntos débiles:** La definición no intenta describir cuál es el límite entre los comportamientos aceptables e inaceptables. Dada la notoria necesidad de establecer algunos límites con fines judiciales, la anterior definición ofrece escasa orientación en este ámbito. El término “atmósfera” puede considerarse demasiado etéreo y no describe claramente cómo sería dicha atmósfera.

2.7 **Definición 3:** “Una cultura de justicia es una en la cual se responsabiliza a los empleados por las violaciones deliberadas de las reglas, pero también se los anima a brindar información esencial relacionada con la seguridad operacional y se los recompensa por ello. Una cultura de justicia no tolera los comportamientos imprudentes ni las conductas deliberadamente deshonestas”.

2.8 **Fuente:** “Safety Culture Improvement and Resource Guide” (Guía de recursos y mejoras para la cultura de seguridad operacional) de la Oficina de Planificación y Desarrollo Conjuntos (JDDO, por sus siglas en inglés), junio de 2008.

2.9 **Puntos fuertes:** La definición apoya el concepto de que una “cultura de justicia” no es una cultura libre de culpas ni una cultura punitiva, sino que es algo intermedio. No se limita a los operadores de primera línea, sino que se refiere a un lugar de trabajo en el cual se anima a los empleados a notificar sucesos de seguridad operacional sin temor a las medidas disciplinarias. Además, intenta establecer un límite entre los comportamientos aceptables e inaceptables al hablar de “comportamientos imprudentes y conductas deliberadamente deshonestas”.

2.10 **Puntos débiles:** La definición establece que se responsabiliza a los empleados por las violaciones deliberadas, pero sin embargo, como se mencionó antes, las violaciones pueden ser inducidas por el sistema cuando los procedimientos no están disponibles, no son viables, son incomprensibles o incorrectos. En dichos casos, debería aplicarse la misma cultura de justicia que se aplica en otros casos de errores inducidos por el sistema.

3. MEDIDAS PROPUESTAS

3.1 CONSIDERANDO que es necesario adoptar una definición global de “cultura de justicia” que sea respaldada por toda la comunidad aeronáutica, se invita a la AIG a:

Revisar las varias definiciones actuales propuestas para “cultura de justicia” y, trabajando en forma conjunta con la comunidad aeronáutica mundial, desarrollar una definición que abarque los puntos fuertes de las definiciones actuales, pero que también trate los puntos débiles identificados.

3.2 CONSIDERANDO que el desarrollo y establecimiento de una cultura de justicia facilitará enormemente la notificación y el intercambio de datos de seguridad operacional como aporte fundamental a la mejora en seguridad operacional en la aviación internacional, se invita a la AIG a:

Trabajar con la comunidad aeronáutica mundial para desarrollar un conjunto de principios rectores que expresen el concepto de cultura de justicia.