

UNDÉCIMA CONFERENCIA DE NAVEGACIÓN AÉREA

Montreal, 22 de septiembre - 3 de octubre de 2003

Cuestión 2 del

orden del día: Seguridad y protección en la gestión del tránsito aéreo (ATM)

2.1: Sistemas y programas de gestión de la seguridad operacional

LA PROTECCIÓN DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA SEGURIDAD

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

La libre circulación de la información sobre seguridad, obtenida por medio de sistemas de adquisición de datos sobre seguridad establecidos por la industria, o presentada voluntariamente por el personal operacional, constituye un requisito fundamental de un enfoque de la seguridad basado en sistemas, tal como lo demuestran los sistemas de gestión de la seguridad (SMS) (véase AN-Conf/11-WP/5 y AN-Conf/11-WP/24). En esta nota se subraya la necesidad de elaborar un marco estratégico internacional que proteja a la información obtenida por medio de todas las fuentes de adquisición de datos sobre seguridad.

En el párrafo 3 figuran las medidas recomendadas a la Conferencia.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La aviación civil internacional disfruta de una trayectoria sobresaliente en materia de seguridad. Esto se debe principalmente a tres factores fundamentales:

- a) la dedicación a la seguridad de las organizaciones aeronáuticas y su personal;
- b) un proceso de aprendizaje permanente, basado en la libre circulación de la información sobre seguridad; y
- c) la capacidad de transformar los errores en medidas preventivas.

1.2 Durante muchos años, se han utilizado en forma permanente las lecciones obtenidas de accidentes e incidentes para mejorar el diseño de los equipos, los procedimientos de mantenimiento, la capacitación de las tripulaciones de vuelo, los sistemas de control del tránsito aéreo, el diseño y las funciones de los aeropuertos, los servicios meteorológicos auxiliares, y otros aspectos críticos en materia de seguridad del sistema de transporte aéreo. Más recientemente, la información procedente de los sistemas de control y recopilación de datos de seguridad ha servido de complemento para los datos sobre accidentes e incidentes, que se ha utilizado para elaborar y poner en práctica medidas rectificadoras, así como estrategias activas a largo plazo.

1.3 En los últimos decenios, la proliferación de sistemas de control y adquisición de datos de seguridad ha permitido a la aviación civil internacional comprender los errores operacionales: por qué ocurren, qué puede hacerse para reducir al mínimo su ocurrencia, y la forma de restringir sus repercusiones en materia de seguridad. Es indiscutible que la mayor parte de los errores operacionales en la aviación son involuntarios: personas bien capacitadas y con buenas intenciones cometen errores cuando mantienen, operan o controlan equipos bien diseñados. Para esas raras situaciones en las cuales los errores son el resultado de actos voluntarios, del abuso de estupefacientes, del sabotaje o transgresiones, se dispone de sistemas de orden público de la industria y los gobiernos para garantizar que se puedan distinguir, sin interrupción, la secuencia de responsabilidades respectivas. Este enfoque doble, que combina una comprensión clara de los errores operacionales con normas de constreñimiento correctas, ha beneficiado tanto a la industria como al público que viaja en el campo de la seguridad, garantizando al mismo tiempo que no existan refugios para los transgresores.

1.4 Sin embargo, en los últimos años se ha registrado una tendencia perturbadora en la aviación civil internacional al tratar errores operacionales que conducen a sucesos. Cada vez en mayor medida, la información proveniente de registros de accidentes e incidentes, así como de los sistemas de control de la seguridad y adquisición de datos, se ha admitido como prueba en procesos judiciales. Estos procedimientos han dado como resultado la presentación de acusaciones criminales contra los individuos involucrados en ocurrencias.

1.5 El efecto inmediato de incorporar acusaciones criminales en ocurrencias aeronáuticas consiste en que paralizaría la libre circulación de información, creando un entorno de temor y situaciones comprometedoras entre las partes involucradas. Debido a que la circulación de información ha constituido un elemento fundamental del registro en materia de seguridad de la aviación civil internacional no es exagerado considerar que este tipo de medidas constituye una amenaza posible para la seguridad aeronáutica que, probablemente, aumentará los riesgos que enfrenta el público que viaja. Resulta vital que se tomen medidas coordinadas en la industria para contrarrestar esta tendencia, la cual, si no se controla, podría socavar, a corto plazo, muchos años de progreso en el campo de la seguridad aeronáutica.

2. ANÁLISIS

2.1 Se ha intentado poner en práctica varias iniciativas en la industria para proteger las fuentes de información sobre seguridad, y no deberían ponerse en duda los efectos positivos de las iniciativas adoptadas por diferentes partes. Sin embargo, considerando el carácter delicado de la cuestión, resulta esencial contar con un marco estratégico que proporcione una unidad de propósito y consistencia entre las iniciativas de la industria. Las iniciativas bien informadas destinadas a garantizar la protección de las fuentes y la libre circulación de la información sobre seguridad debe equilibrar, en forma delicada, la necesidad de proteger la información confidencial con el derecho y la responsabilidad de administrar justicia en forma correcta. Debería adoptarse un enfoque más prudente a este respecto debido a que propuestas irreflexivas, incompatibles con la administración correcta de justicia, podrían resultar inaceptables para los sistemas judiciales de los Estados contratantes.

2.2 Dentro de la OACI, varias disposiciones se refieren a la protección de determinadas fuentes de información sobre seguridad. Estas incluyen:

- a) en la Resolución A33-17 de la Asamblea; *No divulgación de ciertos registros de accidentes e incidentes*, entre otras cosas, se insta a los Estados a examinar y enmendar la legislación relativa a la protección de registros de accidentes/incidentes y se encarga a la OACI que proporcione textos de orientación para apoyar a los Estados en esas revisiones/enmiendas;
- b) en la Resolución A33-16 de la Asamblea; *Plan global de la OACI para la seguridad aeronáutica (GASP)*, entre otras cosas, se encarga a la OACI que participe en las iniciativas de los Estados destinadas a mejorar la notificación y el intercambio de información sobre seguridad, prestando debida atención a la protección de información confidencial; se insta a los Estados a examinar y enmendar la legislación correspondiente; y se encarga a la OACI que proporcione textos de orientación para apoyar a los Estados en esos exámenes/enmiendas;
- c) en el Anexo 13 — *Investigación de accidentes e incidentes de aviación*, párrafo 5.12, se establece que las declaraciones tomadas a las personas, las comunicaciones, las informaciones médicas y privadas, las grabaciones de los registradores de la voz en el puesto de pilotaje (CVR) y las transcripciones, así como las opiniones expresadas en el análisis de la información, no se darán a conocer para fines ajenos a la investigación de accidentes/incidentes, a menos que la autoridad competente de la administración de justicia en el Estado determine que su divulgación es más importante que las consecuencias adversas, a nivel nacional e internacional, que podría tener tal decisión para esa investigación o futuras investigaciones;
- d) en el Anexo 13, párrafo 8.3, se establece que los sistemas voluntarios de notificación de incidentes no incluirán la aplicación de sanciones y protegerán las fuentes de información; y
- e) en el Anexo 6 — *Operación de aeronaves*, párrafo 3.2.4, se establece que los programas de análisis de datos de vuelo no serán punitivos y contendrán salvaguardias adecuadas para proteger la o las fuentes de los datos.

2.3 Las disposiciones de la OACI que protegen los registros de accidentes e incidentes son explícitas en cuanto a su admisibilidad en los procesos judiciales. La misma protección explícita no resulta evidente para los sistemas voluntarios de notificación de incidentes y los programas de análisis de datos de vuelo. En la ausencia de textos explícitos, tales como los que figuran en el Anexo 13, 5.12, la práctica normal de la industria consiste en que la información de los sistemas voluntarios de notificación de incidentes y los programas de análisis de datos de vuelo estén protegidos por acuerdos internos en las organizaciones individuales y su personal. El alcance real de la protección jurídica que proporciona esos acuerdos a los datos sobre seguridad, dentro de los diferentes sistemas judiciales de los Estados contratantes, no puede analizarse en términos generales.

2.4 Aún más, existen nuevas fuentes de información sobre seguridad disponibles para la aviación civil internacional. Dentro del entorno de la cabina de pilotaje, iniciativas tales como la Sociedad para medidas de seguridad aeronáutica (ASAP), y la Auditoría de seguridad de operaciones (LOSA), entre otras, constituyen fuentes activas de datos de seguridad que se obtienen en vuelos sin complicaciones, basados en el intercambio voluntario y la libre circulación de información. Dentro de ATM y su entorno de servicios auxiliares, los proveedores de servicios de tránsito aéreo están elaborando y poniendo en práctica sistemas internos de supervisión rutinaria, sistemas internos de investigación, sistemas voluntarios

de notificación, sistemas de información confidencial sobre factores humanos e iniciativas similares. Estos constituyen elementos fundamentales de los sistemas de gestión de seguridad (SMS) modernos, y proporcionan un volumen significativo de datos sobre seguridad que se añade a lo que suministran otras fuentes establecidas. Las disposiciones de la OACI omite necesariamente estas fuentes de información sobre seguridad, que se encuentran claramente fuera de la protección de la legislación internacional o nacional existente.

2.5 Puede concluirse que, aunque las disposiciones existentes de la OACI sobre la protección de las fuentes de información sobre seguridad han beneficiado a la aviación civil internacional, las iniciativas de la industria exigen generar un marco estratégico que: a) comprenda la protección de todas las fuentes pertinentes de información sobre seguridad; y b) garantice que las iniciativas sean el resultado de un consenso en la industria y sean compatibles con el enfoque prudente indicado en el párrafo 2.1 anterior. Un marco de ese tipo, además, tomaría en cuenta que la mayor parte de las deliberaciones sobre asuntos relacionados con la protección de fuentes de información de seguridad que han tenido lugar hasta el momento en el nivel técnico, con una participación limitada de la comunidad jurídica; y que las leyes internacionales existentes, así como las leyes y reglamentos nacionales en muchos Estados, podrían no ser completamente adecuadas para hacer frente en forma eficaz a este asunto.

2.6 Para elaborar el marco propuesto, resulta esencial adoptar un enfoque multidisciplinario. El marco debería basarse en las disposiciones de la OACI sobre la protección de las fuentes de información sobre seguridad, y ampliarlas cuando sea necesario. Entre otras cosas, debería basarse en los siguientes principios:

- a) ningún grupo o sector laboral debe situarse por encima de la ley;
- b) debe tenerse presente el interés público al considerar los derechos individuales de compensación: todo lo que obstaculiza las investigaciones de seguridad aeronáutica vulnera también el interés público, y se debe procurar obtener un equilibrio a favor de los derechos colectivos de los usuarios de viajes seguros;
- c) un nivel de inmunidad impide la utilización de determinadas pruebas, pero no el enjuiciamiento si otro tipo de pruebas indican que existe una transgresión;
- d) las pruebas que no se obtienen de fuentes de información de seguridad deben utilizarse para condenar o compensar respecto a medidas de negligencia culpable por parte del personal operacional; y
- e) la protección de las fuentes de información sobre seguridad no está destinada a otorgar inmunidad frente a acción judicial al personal operacional, sino que a resguardar las fuentes.

3. MEDIDAS RECOMENDADAS A LA CONFERENCIA

3.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) tomar nota de las inquietudes respecto a la seguridad relacionadas con la utilización de las fuentes de información sobre seguridad cuando se empleen como pruebas en procesos judiciales;

- b) tomar nota del efecto adverso para la libre circulación de información sobre seguridad de la utilización de esta información como prueba en procesos judiciales;
- c) tomar nota de la relación estrecha entre la integridad de las fuentes y la libre circulación de la información sobre seguridad y un enfoque basado en la seguridad de los sistemas, como lo demuestra SMS (véase AN-Conf/11-WP5 y AN-Conf/11-WP/24); y
- d) aprobar la recomendación siguiente:

Recomendación 2/ — La protección de las fuentes de información relacionada con la seguridad

Que la OACI, mediante un proyecto multidisciplinario, elabore un marco estratégico que permita a los Estados adoptar medidas apropiadas en materia de legislación nacional destinadas a proteger las fuentes y la libre circulación de la información sobre seguridad, respetando al mismo tiempo el derecho y la responsabilidad de administrar justicia en forma correcta.

— FIN —