



ASAMBLEA — 40º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN TÉCNICA

Cuestión 29: Mecanismos de coordinación de la implantación regional de la seguridad operacional de la aviación y de la navegación aérea

RESILIENCIA ANTE ACCIDENTES IMPORTANTES – COOPERACIÓN, APOYO MUTUO Y ORGANIZACIONES REGIONALES DE INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES E INCIDENTES (RAIOS)

(Nota presentada por Finlandia en nombre de los Estados miembros de la Unión Europea¹, los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil² y por EUROCONTROL)

RESUMEN

Los Estados contratantes tienen una obligación internacional de investigar accidentes e incidentes graves de aviación y publicar Informes finales dentro de un plazo razonable. Estos informes, con sus enseñanzas obtenidas, son enormemente valiosos para la comunidad de aviación internacional y para la gestión de la seguridad operacional.

Para cumplir con sus obligaciones internacionales, los Estados contratantes también tienen la posibilidad de delegar tales investigaciones en otro Estado o en una RAIIO. No obstante, hay retos y dificultades en la delegación total de una investigación de accidentes importantes. La cooperación regional y el apoyo mutuo ayudan a ser resilientes cuando se enfrenta un accidente importante. También pueden proporcionar economías de escala permitiendo compartir los recursos necesarios.

En esta nota de estudio se subrayan las obligaciones del Anexo 13 — *Investigación de accidentes e incidentes de aviación* con las que cada Estado contratante tiene que cumplir, se plantea el objetivo de fomentar el apoyo mutuo entre los Estados y de ampliar el concepto de RAIIO para incluir la experiencia mundial de otros modelos y mejores prácticas que se han elaborado.

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

- a) reafirmar la importancia de las investigaciones efectivas e independientes de los accidentes, con arreglo al Anexo 13 al Convenio de Chicago, en particular la obligación y el valor de publicar informes finales para continuar mejorando la seguridad operacional de la aviación en todo el mundo;

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Reino de los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

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

<p>b) pedir a los Estados contratantes que promuevan el apoyo mutuo dentro de sus regiones o subregiones y fomenten la cooperación regional para cumplir con sus obligaciones internacionales de realizar investigaciones efectivas e independientes de los accidentes para mejorar la seguridad operacional de la aviación, reconociendo al mismo tiempo las responsabilidades nacionales en el caso de una crisis de accidente importante;</p> <p>c) encargar a la OACI a que reconozca las recientes iniciativas relacionadas con la cooperación regional y que revise el Doc 9946, <i>Manual sobre organizaciones regionales de investigación de accidentes e incidentes</i>, para enriquecerlo con los diferentes conceptos de mecanismos de Investigación regional de accidentes (RAI) a efectos de alentar a más Estados contratantes a que procuren cooperar en una forma pragmática que se adapte a su entorno geográfico, cultural, político o jurídico; y</p> <p>d) apruebar las medidas propuestas en esta nota de estudio.</p>	
<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico Seguridad operacional
<i>Repercusiones financieras:</i>	Ninguna
<i>Referencias:</i>	A38-12, Apéndice N: Cooperación entre los Estados miembros en las investigaciones de accidentes de aviación Anexo 13 Doc 9946, <i>Manual sobre organizaciones regionales de investigación de accidentes e incidentes</i>

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Cada Estado contratante en el que haya ocurrido un accidente tiene la obligación de iniciar una investigación con arreglo al Artículo 26 del Convenio de Chicago.

1.2 En 2016, el Anexo 13 fue modificado por la Enmienda 15, principalmente mediante la adición de una definición de autoridad de investigación de accidentes. La Norma 3.2 del Anexo 13 estipula actualmente que: “*Los Estados establecerán una autoridad de investigación de accidentes, independiente de las autoridades estatales de aviación y de otras entidades que pudieran interferir con la realización o la objetividad de una investigación*”.

1.3 Debido al cambiante entorno normativo, económico y técnico, así como a los crecientes perfeccionamiento y complejidad de las modernas aeronaves, la realización de una investigación de accidente o incidente grave exige la participación de expertos de muchos sectores técnicos y operacionales especializados, así como el acceso a instalaciones especialmente equipadas para la investigación. Estos recursos y activos no están necesariamente disponibles en todos los Estados contratantes de la OACI.

1.4 La Resolución A38-12 (Apéndice N) de la Asamblea de la OACI recomienda a los Estados contratantes que cooperen en la investigación de accidentes de aviación, especialmente accidentes en los que la investigación requiere expertos e instalaciones altamente especializados. También recomienda que se proporcionen, a solicitud de otros Estados miembros, ayuda e instalaciones especializadas para la investigación de accidentes de aviación de gran magnitud.

1.5 El Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP) de la OACI, en el ámbito de la investigación de accidentes, indicó conclusiones que se han asociado, en general, con una carencia de recursos (humanos, materiales y financieros) y varios problemas relacionados con los reglamentos y la organización para la investigación de accidentes e incidentes.

1.6 La cooperación en el ámbito de la investigación de accidentes representa un camino a seguir en consonancia con el espíritu de la iniciativa *Ningún país se queda atrás* (NCLB) que contribuiría a mejorar la seguridad operacional.

2. ANÁLISIS

2.1 **Importancia de las investigaciones efectivas e independientes.** La efectiva identificación de peligros de aviación y la corrección de deficiencias del sistema son necesarias para apoyar los procesos de gestión de riesgos que contribuyen a la ulterior mejora de la prevención de accidentes y a la reducción del número y gravedad de éstos.

2.2 Los Estados contratantes tienen la obligación internacional de investigar los accidentes e incidentes graves de aviación y de publicar Informes finales dentro de un plazo razonable. Las autoridades de investigación de accidentes desempeñan una función primordial en la efectiva identificación de peligros para la aviación. Su labor es de fundamental importancia para determinar las causas de un accidente o incidente y para sacar conclusiones que permitirán mejorar la seguridad operacional de la aviación. Sus informes públicos son altamente valiosos para la comunidad de aviación internacional y para la gestión de la seguridad operacional.

2.3 Un examen de 1 157 accidentes mortales³ indicó que el 59% de los Informes finales no estaban disponibles públicamente. La falta de estos Informes finales significa que no se dispone de información de seguridad operacional pertinente para implementar medidas de seguridad operacional. En algunos casos, los Estados que participaron en tales investigaciones tenían conocimiento de los problemas de seguridad operacional pero no estaban en condiciones de difundir la información puesto que era el Estado que realizaba la investigación quien tenía la responsabilidad de publicar la información, ya sea en el Informe final o como declaración provisional. La próxima Enmienda 17 del Anexo 13 ya permitiría a los Estados que participan en la investigación que soliciten consentimiento para publicar una declaración que contenga todos los aspectos de seguridad operacional, si el Estado que realiza la investigación no publica el Informe final o una declaración provisional dentro de un plazo razonable.

2.4 Hay una diferencia entre un Estado que no desea publicar el Informe final y un Estado que no está en condiciones de realizar una investigación por sus propios medios debido a limitaciones en materia de recursos y no procura obtener asistencia de otro Estado o delegar la investigación en otro Estado. El Anexo 13 ya contiene disposiciones firmes respecto de la participación de los Estados, asistencia y delegación que necesitan reafirmarse en el contexto de la presente Asamblea.

2.5 Las investigaciones de accidentes, especialmente cuando se trata de accidentes importantes, no constituyen solamente una actividad técnica, sino que también deben tener en cuenta el contexto de crisis sociopolítica que rodea a los accidentes importantes. A nivel nacional, numerosas organizaciones están involucradas e interactúan con la autoridad de investigación de accidentes en respuesta a un accidente importante, en particular las autoridades judiciales. El Anexo 13, en su Norma 5.10, estipula que: “*El Estado que realiza la investigación reconocerá la necesidad de coordinación entre el investigador encargado y las autoridades judiciales*”. Dependiendo de la organización de cada Estado, otras instituciones que no son de aviación también estarán involucradas,

³ Accidentes ocurridos entre 1990 y 2016 que involucraron aeronaves con una MCTOM superior a 5 700 kg.

como el Ministerio de relaciones exteriores, el Ministerio del interior, el Ministerio de justicia, el Ministerio de salud pública o el Ministerio de defensa. Un accidente de aviación civil importante representa una crisis nacional (e internacional) que va más allá del ámbito de la aviación civil.

2.6 **Delegación y cooperación regional.** Durante el período de 1999 a 2019, solo tres investigaciones de accidentes importantes, que involucraron más de 100 muertes, fueron delegadas en otro Estado. Aunque los incidentes graves normalmente se delegan, los Estados prefieren por lo general cumplir con sus obligaciones internacionales empleando sus propias organizaciones. En las raras ocasiones en que la investigación fue delegada, los Estados involucrados tuvieron que enfrentar diferencias culturales o políticas.

2.7 La cooperación regional en las investigaciones puede brindar economías de escala permitiendo compartir los recursos necesarios. Mediante el trabajo conjunto, los Estados de una región o subregión pueden aplicar un sistema eficaz de investigación de accidentes e incidentes y, con ello, tener una voz más fuerte con carácter mundial, principalmente fomentando medidas de seguridad operacional y publicando recomendaciones en la materia para introducir mejoras más eficaces en la seguridad operacional de la aviación y la prevención de accidentes.

2.8 Considerando que los datos disponibles de las opciones de Seguimiento de aeronaves, Sistema autónomo de seguimiento de aeronaves en peligro, Registradores eyectables de datos de vuelo y Transferencia continua de datos pueden resultar útiles para la investigación pero que pueden estar ubicados en varios Estados diferentes del Estado responsable de la investigación, será cada vez más importante que los Estados que tengan acceso a la información pertinente al accidente cooperen para optimizar la eficiencia general del Sistema mundial de socorro y seguridad aeronáuticos (GADSS).

2.9 Las actividades de investigación de accidentes trascienden la esfera de la aviación civil, involucrando a otras autoridades, y a menudo se relacionan con crisis sociopolíticas con efectos dominó en otros ámbitos no abarcados por el Convenio de Chicago. En comparación, las actividades de vigilancia de la seguridad operacional involucran a autoridades de aviación civil y partes interesadas, lo que hace que la cooperación regional en vigilancia de la seguridad operacional sea menos problemática que en el ámbito de las investigaciones.

2.10 Con respecto a la cooperación regional, la OACI ha aplicado el término RAIO en una manera muy amplia (en el sitio web de la OACI sobre el tema⁴, figuran cinco iniciativas regionales). Todas tienen características diferentes como una red de cooperación, un mecanismo regional o una entidad independiente capaces de realizar una investigación por delegación de sus miembros. La única RAIO que se sabe funciona según el modelo del Doc 9946 es el Comité Interestatal de Aviación⁵, establecido en 1991 antes de la publicación de este texto de orientación. Los diversos modelos de cooperación elegidos por los Estados no constituyen necesariamente una “organización” y, por consiguiente, debería utilizarse un término más amplio que el término ‘RAIO’. Varias regiones de la OACI⁶ se han concentrado recientemente en la cooperación en el ámbito de la investigación de accidentes. Por ejemplo, la Red europea de autoridades encargadas de la investigación de la seguridad de la aviación civil (ENCASIA), para los Estados miembros de la Unión Europea, que respeta la soberanía

⁴ <https://www.icao.int/safety/Implementation/Pages/COSCAPs-RSOOs-RAIOs.aspx>

⁵ El Comité Interestatal de Aviación representa a Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Federación de Rusia, Kazajistán, Kirguistán, República de Moldova, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

⁶ Por ejemplo, el Comité permanente RASG-MID en El Cairo, presentó el 25-27 de junio de 2018 un proyecto de hoja de ruta sobre la mejora de la cooperación entre los Estados de Oriente Medio y África septentrional (MENA) en el ámbito de la investigación de accidentes. Más recientemente, la Oficina Norteamérica, Centroamérica y el Caribe organizó una reunión para las RAIO y un Taller de implementación en investigación y prevención de accidentes (AIG), en Ciudad de México del 12 al 15 de marzo de 2019. Este evento fue seguido por un Taller RASG-EUR sobre investigación de accidentes y usuarios de ECCAIRS, celebrado en la Oficina regional de París del 8 al 10 abril de 2019.

de cada Estado contratante de la OACI representa un modelo pragmático de cooperación regional en el ámbito de las investigaciones de seguridad operacional.

2.11 ENCASIA ha elaborado el Sistema ENCASIA de apoyo mutuo (EMSS), que tiene por objeto ayudar a las autoridades de investigación de accidentes con recursos o experiencia limitados en la investigación de un accidente de aviación complejo importante. Este sistema cooperativo se inspiró en el “*Código de conducta sobre cooperación en el ámbito de la investigación de accidentes e incidentes de aviación civil, de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC)*”, ya existente desde hace tiempo para todos los 44 Estados miembros de la CEAC (por más detalles, véase el sitio web de la CEAC). El EMSS es un proceso de carácter voluntario que ayuda a estas autoridades a identificar sus carencias en materia de capacidad y a elaborar planes de contingencia y acuerdos previos con otras autoridades de investigación de seguridad operacional. Otro ejemplo se encuentra en Sudamérica donde la cooperación se alcanza mediante un mecanismo regional que comparte el mismo objetivo que la ENCASIA. Estos son ejemplos de mecanismos de Investigación regional de accidentes (RAI) que proporcionan apoyo mutuo en vez de delegar las investigaciones completas y que no figuran en el Manual de la OACI sobre RAI (Doc 9946) publicado en 2011, que debería actualizarse para incluirlos. Estos mecanismos RAI deberían fortalecerse y aclararse a efectos de fomentar una mayor cooperación en este ámbito a los niveles subregional y regional.

3. CONCLUSIONES

3.1 Es necesario reconocer las dificultades de delegar la investigación de accidentes de aviación civil importantes y promover mecanismos subregionales y regionales que no requieran delegación completa. Por ello, es fundamental fomentar diversas formas de cooperación que deben adaptarse a entornos geográficos, culturales, políticos o jurídicos específicos. Esto también podría trascender las regiones mediante el establecimiento de mecanismos transcontinentales, especialmente entre países o subregiones que tienen vínculos históricos, lingüísticos y culturales.