



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 41º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN TÉCNICA

Cuestión 30: Seguridad operacional de la aviación y navegación aérea – Políticas
30.3 Resultados pertinentes del Componente de Seguridad Operacional
de la Conferencia de Alto Nivel sobre la COVID-19 (HLCC 2021)

INICIATIVAS DE LA OACI PARA ELEVAR LA CREDIBILIDAD Y LA TRANSPARENCIA
DE LAS INVESTIGACIONES DE ACCIDENTES AÉREOS CONFORME AL ANEXO 13

(Presentada por Canadá y copatrocinada por Costa Rica, República Dominicana, la Unión Europea y sus Estados miembros¹, los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil², Kenya, México, Nueva Zelanda, Omán, Senegal y EUROCONTROL)

RESUMEN

En esta nota de estudio se destaca la importancia de elevar la credibilidad y transparencia de las investigaciones de accidentes aéreos realizadas de conformidad con el Anexo 13 — *Investigación de accidentes e incidentes de aviación* tras el derribo de una aeronave, y de que se otorgue prioridad al trabajo iniciado por la OACI al respecto.

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

- a) reafirmar que las recomendaciones de seguridad operacional sólidas y creíbles con un alto nivel de aceptación son esenciales para prevenir los accidentes y mantener la seguridad operacional de la aviación mundial, y que dependen de que se aplique el Anexo 13;
- b) subrayar la importancia de reexaminar el Anexo 13 y/o sus textos de orientación y adaptarlos cuando sea necesario para ayudar al Estado del suceso a mitigar las situaciones de conflicto de intereses real o percibido frente al derribo de una aeronave;
- c) elogiar los valiosos avances y el compromiso de las expertas y expertos de la OACI para resolver esta cuestión, así como su contribución a la seguridad operacional de la aviación civil mundial desde esa perspectiva; y
- d) solicitar a la OACI que otorgue prioridad al trabajo que llevan adelante las expertas y expertos, tanto ahora como en el trienio 2023-2025.

*Objetivos
estratégicos:*

Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico de Seguridad operacional.

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

² Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Islandia, Macedonia del Norte, Moldova, Mónaco, Montenegro, Noruega, Reino Unido, San Marino, Serbia, Suiza, Türkiye y Ucrania.

<i>Repercusiones financieras:</i>	Se prevé que las actividades de la OACI mencionadas en esta nota se lleven a cabo según se disponga de recursos del presupuesto regular de 2023-2025 y/o de contribuciones extrapresupuestarias.
<i>Referencias:</i>	Anexo 13 — <i>Investigación de accidentes e incidentes de aviación</i> <i>Manual de políticas y procedimientos de investigación de accidentes e incidentes</i> (Doc 9962) <i>Manual de investigación de accidentes e incidentes de aviación</i> (Doc 9756) <i>Informe de la Conferencia de Alto Nivel sobre la COVID-19</i> (Doc 10160) - Cuestión 5 del orden del día Informe de seguridad operacional de la OACI: <i>Programa de Auditoría Universal de la Vigilancia de la Seguridad Operacional - Resultados del Enfoque de Observación Continua, 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018</i>

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Las investigaciones de accidentes aéreos sólidas y creíbles, con recomendaciones de seguridad operacional que tengan un alto grado de aceptación mundial, son necesarias para mantener la seguridad operacional de la aviación internacional y prevenir accidentes, como se destaca en la resolución A36-10 de la Asamblea. Las normas y métodos recomendados (SARPS) del Anexo 13 — *Investigación de accidentes e incidentes de aviación* son adecuados en la mayoría de los casos y en general están bien diseñados para producir informes finales y recomendaciones de seguridad operacional creíbles, siempre que se cumplan íntegramente.

1.2 A pesar de esto, el Anexo 13 y sus textos de orientación no consideran en forma cabal aquellos casos en los que un Estado está implicado en el derribo de una aeronave o en un acto ilícito que haya causado el accidente, lo que coloca al Estado del suceso en un conflicto de intereses, ya sea real o percibido. Si no se lo atiende o mitiga, este conflicto de intereses pone en riesgo la credibilidad de la investigación de seguridad operacional y su capacidad de prevenir accidentes en el futuro. En estos casos poco comunes, aplicar los elementos básicos del Anexo 13 puede no ser suficiente para mitigar los problemas que entraña el conflicto de intereses. Reconociendo el principio fundamental de la soberanía de los Estados miembros de la OACI y comprendiendo la carga que recae sobre el Estado del suceso en cualquier investigación de accidentes aéreos en su territorio, es necesario reexaminar el Anexo 13 y, en su caso, adaptarlo a este contexto, para que el Estado del suceso pueda resolver el conflicto de intereses que se le plantea.

1.3 Desde su creación, los SARPS del Anexo 13 se han ido perfeccionando y adaptando constantemente gracias al trabajo diligente y competente de las expertas y expertos de la OACI. Partiendo del reconocimiento de que un conflicto de intereses en torno al derribo de una aeronave puede socavar la credibilidad y la aceptación de las recomendaciones de seguridad operacional del Anexo 13, la OACI ha creado un grupo experto para estudiar los problemas que se plantean en este contexto específico y cómo resolverlos. En la Conferencia de Alto Nivel sobre la COVID-19 en 2021, el Componente de Seguridad Operacional expresó su apoyo a este trabajo. Su finalización es crucial para que el Anexo 13 pueda seguir generando informes finales y recomendaciones de seguridad operacional creíbles si esa situación se repitiera.

2. INVESTIGACIONES DE ACCIDENTES AÉREOS Y RECOMENDACIONES DE SEGURIDAD OPERACIONAL CREÍBLES

2.1 El único objetivo de las investigaciones del Anexo 13 es la prevención de futuros accidentes e incidentes. Para determinar las causas subyacentes y formular recomendaciones de seguridad operacional creíbles, el Anexo 13 en general establece que las investigaciones deben, *entre otras cosas*:

2.1.1 estar a cargo de autoridades de investigación independientes y competentes, mantenerse absolutamente independientes de las investigaciones judiciales o penales y evitar la atribución de culpas o responsabilidades; y

2.1.2 tener acceso a toda la información y elementos de prueba pertinentes a través de medidas apropiadas del Estado del suceso para preservar la integridad de los elementos de prueba y de arreglos institucionales, procesos claros y una coordinación eficaz con las autoridades judiciales.

2.2 Como parte esencial de la independencia del proceso, quienes lleven adelante la investigación deberían tener la libertad de dirigir cualquier recomendación de seguridad operacional pertinente a cualquiera de las partes intervinientes, incluido al Estado del suceso. Además, para mantener su credibilidad y que los Estados miembros de la OACI tomen medidas oportunas para prevenir futuros sucesos, la investigación debería efectuarse sin demora y con la mayor transparencia posible, con rigurosidad y respetando las obligaciones de no divulgación.

3. CONFLICTO DE INTERESES TRAS EL DERRIBO DE UN AVIÓN

3.1 Si bien los SARPS del Anexo 13 son eficaces en casi todas las circunstancias, no se ocupan en forma cabal de las situaciones poco comunes en que un Estado, incluido el Estado del suceso y responsable de la investigación, pueda estar implicado en el derribo de una aeronave u otro acto ilícito que haya podido causar el accidente. En estas circunstancias, el Estado del suceso queda automáticamente frente a un conflicto de intereses, real o percibido, que le quita credibilidad a la investigación del accidente que debe dirigir. Esto se debe a la posibilidad de que cualquiera de sus actos se perciba como un intento de minimizar la responsabilidad o de atribuir culpas si hay otro Estado involucrado, independientemente de que realmente persiga esa intención.

3.2 Los conflictos de intereses en el contexto del derribo de una aeronave pueden crear incentivos para que un Estado investigador o sus autoridades encargadas de la investigación del accidente se desvíen del Anexo 13 o se valgan de la flexibilidad que conceden sus SARPS con el efecto de socavar la transparencia y credibilidad de la investigación. Recordando los elementos básicos del Anexo 13 presentados más arriba, podría suceder que se pasen por alto arreglos institucionales que normalmente garantizarían la independencia de las autoridades encargadas de la investigación de accidentes aéreos, que se interfiera con los elementos de prueba o no se los preserve correctamente, que se produzcan retrasos injustificados en la investigación y que la misma no sea transparente.

3.3 Ante la falta de SARPS claros o de orientaciones para mitigar este conflicto de intereses, incluso cuando el Estado del suceso cumpla los SARPS del Anexo 13, la credibilidad de sus recomendaciones de seguridad operacional puede verse afectada, reduciendo significativamente su aceptación mundial. Se disminuye así la capacidad de los SARPS del Anexo 13 de prevenir futuros sucesos, que es su principal objetivo.

3.4 La soberanía de los Estados miembros de la OACI es un principio fundamental del Convenio de Chicago. El Estado del suceso desempeña un papel central en la instrumentación y control de

los elementos básicos del Anexo 13 mencionados anteriormente, incluida la garantía de la preservación y oportuno acceso a los elementos de prueba que estén en su territorio. Frente al derribo de una aeronave, sigue siendo él quien que tiene que tomar las medidas adecuadas para mitigar un posible conflicto de intereses. Reexaminar el Anexo 13 y adaptarlo si es preciso para ayudar al Estado del suceso a navegar estas circunstancias particulares y los conflictos de intereses que pueden plantear puede contribuir a elevar la transparencia, la credibilidad y la aceptación de las recomendaciones de seguridad operacional y, en definitiva, acrecentar la eficacia de los SARPS del Anexo 13.

Implementación del Anexo 13

3.5 Aunque este conflicto de intereses, real o percibido, y la falta de SARPS claros o de orientaciones que ayuden al Estado del suceso a mitigarlo son preocupantes en sí mismos, el problema se agrava si el Estado del suceso no ha implementado el Anexo 13 en su totalidad. Entre otras cosas, si no ha instituido los elementos básicos del Anexo 13 mencionados anteriormente, como el establecimiento de autoridades independientes de investigación de accidentes aéreos y de arreglos institucionales adecuados entre las autoridades de investigación de accidentes aéreos y las autoridades judiciales, sin los cuales se vuelve muy difícil de manejar la percepción de que existe un conflicto de intereses.

3.6 Según los últimos datos del sitio web del Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP) de la OACI (consultados el 28 de julio de 2022), la media mundial de implementación efectiva del área de investigación de accidentes es del 57 %, la más baja de todas. Además, el informe USOAP más reciente (2016-2018) destaca tanto "el establecimiento de una autoridad independiente de investigación de accidentes y los procesos de investigación" como "la garantía de una adecuada coordinación y separación entre la investigación del Anexo 13 y la investigación judicial" como aspectos problemáticos recurrentes. La instauración de estos dos elementos fundamentales es el mínimo denominador necesario para atenuar los conflictos de intereses en el contexto del derribo de una aeronave.

Trabajo de expertas y expertos en la OACI

3.7 Las normas y métodos recomendados para la investigación de accidentes fueron adoptados por el Consejo en 1951 con la denominación de Anexo 13. Desde entonces, las expertas y expertos de la OACI vienen adaptando los SARPS del Anexo 13 y sus textos de orientación a las realidades actuales de la seguridad operacional de la aviación civil mundial para salvaguardar la pertinencia y el correcto desenvolvimiento de las investigaciones de accidentes e incidentes de aviación.

3.8 En la Conferencia de Alto Nivel sobre la COVID-19 organizada por la OACI en octubre de 2021, el Componente de Seguridad Operacional reconoció el beneficio de que se reexamine el Anexo 13 para dar un mejor tratamiento a las situaciones de conflicto de intereses y se mostró partidario de remitir esta cuestión al grupo experto pertinente.

3.9 La OACI ha iniciado el examen del Anexo 13 para acrecentar la credibilidad y la transparencia de las investigaciones de accidentes aéreos al tratarse del derribo de una aeronave, y estudiar la forma de zanjar las lagunas respecto a la forma en que se manejan los conflictos de intereses, reales o percibidos, en estos casos. Los avances que ha hecho hasta la fecha el grupo experto de la OACI, así como su compromiso de atender esta cuestión, demuestran una firme voluntad de contribuir a la seguridad operacional de la aviación civil mundial. Se debe acordar prioridad a este trabajo, a fin de que las expertas y expertos de la OACI puedan tomar medidas oportunas que preserven la efectividad de los SARPS del Anexo 13 y sus textos de orientación en su función de producir recomendaciones de seguridad operacional creíbles.

4. CONCLUSIÓN

4.1 El Anexo 13 ha sido útil a los Estados miembros de la OACI en la mayoría de los casos y ha contribuido a la elaboración de informes finales y recomendaciones de seguridad operacional creíbles, cuando se aplican y cumplen sus SARPS. Aun así, los SARPS del Anexo 13 y sus textos de orientación no prevén el caso en que un Estado esté implicado en el derribo de una aeronave o en un acto ilícito que pueda haber causado el accidente.

4.2 El trabajo recientemente iniciado por la OACI para reexaminar el Anexo 13 y adaptarlo en cuanto sea necesario para dar respuesta a estas cuestiones es de suma importancia para acrecentar la credibilidad y la transparencia de las investigaciones de accidentes aéreos en estas circunstancias, a fin de que el Anexo 13 pueda cumplir eficazmente su función de prevención de incidentes y accidentes y de mantenimiento de la seguridad operacional de la aviación civil mundial.

4.3 Por todo esto, se invita a la Asamblea a a) reafirmar que la implementación del Anexo 13 y la formulación de recomendaciones de seguridad operacional creíbles son esenciales para la prevención de accidentes; b) subrayar la importancia de reexaminar el Anexo 13 y/o sus textos de orientación y adaptarlos en cuanto sea necesario para que cuando se produzca el derribo de una aeronave el Estado del suceso pueda mitigar y resolver correctamente las situaciones que se planteen por conflictos de intereses; c) elogiar el compromiso asumido por las expertas y expertos de la OACI de ocuparse de esta cuestión, elaborando en su caso los SARPS y/o textos de orientación que sean necesarios; y, d) solicitar a la OACI que dé prioridad al trabajo que llevan adelante las expertas y expertos, incluyendo durante el trienio 2023-2025.

— FIN —