



**Cuestión 4 del
Orden del Día:**

Proyectos de RASG-PA

4.1 Proyecto GSI-3 - Notificación Eficiente de Errores e Incidentes

**ACCIONES ALTERNATIVAS PARA MITIGAR LA FALTA DE LEGISLACIÓN PARA
PROTEGER LA INFORMACIÓN DE SEGURIDAD OPERACIONAL**

(Presentada por Brasil)

RESUMEN

Esta nota de estudio presenta el progreso alcanzado dentro del marco del proyecto GSI 3/3.b del RASG-PA sobre las iniciativas de Brasil orientadas a la necesidad de la protección de la información de seguridad de vuelo, especialmente aquellas relacionadas con la investigación de accidentes, incluyendo el progreso relacionado con un modelo de referencia legislativa.

Referencias:

- (GSI-3) Notificación eficiente de errores e incidentes.

Objetivos Estratégicos	<i>Esta nota de estudio se relaciona con los Objetivos estratégicos A – Seguridad operacional – Programa # 3</i>
-------------------------------	--

1. Introducción

1.1 El Centro de Investigación y Prevención de Accidentes Aeronáuticos (CENIPA) es la Organización Militar de la Fuerza Aérea Brasileña (FAB) responsable de las actividades de prevención de accidentes de aeronaves, incluyendo la investigación de ocurrencias de aviación civil y militar. El CENIPA se creó en 1971 por el Decreto No. 69,565, como la organización central del Sistema de Investigación y Prevención de Accidentes Aeronáuticos (SIPAER). En Brasil, la creación del CENIPA representó la aparición de una nueva filosofía, en la cual las investigaciones tenían que ser conducidas con el único propósito de promover la “prevención de accidentes aeronáuticos” de conformidad con los estándares internacionales.

1.2 Para cumplir con su misión, el CENIPA desarrolla actividades anuales educacionales, operacionales y regulatorias. Además, como órgano central del SIPAER, sus deberes son la supervisión, planificación, control y coordinación de las actividades de investigación y prevención de accidentes aeronáuticos. Estas actividades son desempeñadas en un universo que involucra a las tres fuerzas Armadas (Marina, Ejército y Fuerza Aérea Brasileña), la Agencia Nacional de Aviación civil (ANAC), la Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria (INFRAERO) y las líneas aéreas, entre otras entidades representativas.

1.3 En el campo de la aviación civil, el CENIPA tiene 7 Oficinas Regionales al Servicio de la Investigación y Prevención de Accidentes Aeronáuticos (SERIPA). Distribuidas estratégicamente en el territorio Brasileño, las Oficinas del SERIPA desempeñan todas las actividades relacionadas con la investigación de accidentes e incidentes de aeronaves.

1.4 El CENIPA y el SERIPA tienen equipos en alerta 24/7 para llevar a cabo la acción inicial de investigación. Para conducir la acción inicial, a veces se utiliza el apoyo de la Fuerza Aérea, a través de helicópteros y aviones, haciendo posible que los investigadores lleguen a los lugares que de lo contrario serían difíciles de acceder, además para trasladar los restos desde áreas inaccesibles y moverse rápida y eficientemente.

1.5 Durante la etapa de análisis, la cual a veces incluye el traslado de máquinas, búsqueda de combustible y lubricantes, análisis de los instrumentos de vuelo, análisis de roturas en partes de la aeronave, el CENIPA cuenta con el apoyo del Departamento de Ciencia y Tecnología Aeroespacial (DCTA). Esta organización de la Fuerza Aérea Brasileña tiene equipo y personal altamente calificado, capaz de desarrollar los exámenes y búsqueda necesarios.

1.6 Al final de la investigación, el CENIPA emite un Informe Final (FR) con recomendaciones de seguridad de vuelo (RSV). Además, el CENIPA envía todos los informes requeridos por el Anexo 13 al Convenio de Chicago a la OACI y a los países que participan en la investigación. También designa representantes acreditados para participar en las investigaciones en el exterior, como lo requiere el Anexo 13.

1.7 El CENIPA tiene un laboratorio de datos de vuelo (LABDATA) capaz de recuperar y analizar las grabaciones de los datos en vuelo de aeronaves civiles y militares, tanto de Brasil como de otros países. Este laboratorio proporciona a los investigadores la capacidad de desarrollar análisis profundos de la información FDR y CVR registrada. Los sistemas del laboratorio permiten la extracción y manejo de datos a alto nivel por medio de operaciones matemáticas y estadísticas, con el desarrollo de gráficos visuales y animación que permiten la reproducción de la trayectoria del vuelo, los parámetros y otra información esencial para la investigación y análisis de la ocurrencia.

1.8 Toda la operación de LABDATA se lleva a cabo en un entorno de acceso controlado, y la protección de la información está conforme con la FAB y las normas del Anexo 13 de la OACI. En 2010, el laboratorio ya tenía la capacidad de leer la información de la gran mayoría de los datos registrados correspondientes a la Aviación Brasileña. En el mismo período, las actividades de leer y analizar la información se llevaron a cabo en apoyo de las agencias de investigación de Bolivia y Colombia. Alrededor de cuarenta investigaciones fueron respaldadas por el LABDATA en los últimos dos años. El LABDATA está actualmente invirtiendo recursos en el entrenamiento de personal y la compra de material específico para la lectura de la información de grabaciones altamente dañadas.

1.9 El CENIPA también tiene una cantidad de herramientas para actuar directamente en la prevención. El Informe de Prevención es una herramienta de notificación voluntaria ampliamente utilizada por la comunidad aeronáutica Brasileña y tiene el propósito de promover la adopción de medidas preventivas en las diferentes organizaciones de una manera proactiva y sin propósitos punitivos. Además de este informe, existe el Informe Confidencial de Seguridad de Vuelo (RCSV), el cual es una herramienta que permite el envío de información directamente al CENIPA, manteniendo en secreto la identidad del informante. Este procedimiento hace posible procesar la información sin miedo a la represalia contra el informante.

1.10 Otra herramienta preventiva es el Programa de Prevención de Accidentes Aeronáuticos (PPAA), la cual permite el análisis de tendencias, por medio de datos estadísticos de la organización, así como la implementación de programas específicos del operador, tales como prevención de CFIT, FOQA, LOSA, prevención del peligro aviario, prevención del abuso de drogas y alcohol y conservación del oído, entre otras. Además, el PPAA permite al operador organizar actividades de educación y promoción de la seguridad de vuelo, convirtiéndose en una herramienta esencial para la difusión de la cultura de seguridad de vuelo en Brasil.

1.11 Asimismo, en el área de prevención, el CENIPA fomenta la realización de inspecciones de seguridad de vuelo, con el objetivo de proporcionar asistencia al jefe de una organización, a través de un análisis detallado de su organización, enfatizando las condiciones de riesgo detectadas, el análisis de riesgo y las acciones de mitigación recomendadas. Estas inspecciones, las cuales pueden ser realizadas por el operador, permiten al jefe conocer más a fondo y con mayor exactitud las condiciones de operación de su negocio, permitiendo la adopción de medidas preventivas de una manera proactiva.

1.12 Cada año, en el área educacional, el CENIPA promueve un programa de seminarios y cursos de seguridad de vuelo, orientados al entrenamiento, actualización y mejora del personal, así como para el intercambio de información con países amigos. Esta política de recursos humanos permite al sistema mantener y desarrollar su trabajo técnico especializado. Los elementos del sistema mantienen programas de intercambio constante con escuelas, universidades, organizaciones civiles y militares, tanto nacionales como internacionales, especializadas en Programas de Seguridad de Vuelo. Esta es la manera en que el Comando de Aeronáutica, al cual pertenece el CENIPA, desarrolla su Política y Filosofía de Seguridad de Vuelo para todos los sectores de la comunidad aeronáutica Brasileña.

1.13 Cada año, el CENIPA ofrece a la comunidad militar y civil un promedio de 15 cursos diferentes, todos libre de costo. Los cursos principales son: Curso de Prevención de Accidentes Aeronáuticos (Factor Humano, Factor Material, Mantenimiento de la Aeronave, Control del Espacio Aéreo, Actividades del Aeropuerto), Curso Básico a Distancia de Prevención de Accidentes Aeronáuticos (en el primer curso se graduaron 450 estudiantes, y se llevó a cabo en los meses de julio y agosto de 2011), Curso Civil y Militar de Gestión de Entrenamiento Avanzado para la Prevención de Accidentes y Seguridad de Vuelo (CSV), el cual entrena a investigadores de accidentes aeronáuticos. En los últimos cinco años, un promedio de 780 profesionales de seguridad de vuelo han sido entrenados en estos cursos. A lo largo de su existencia, el CENIPA ha entrenado 326 profesionales en seguridad de vuelo de otros países (Angola, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Italia, Mozambique, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Santo Tomé y Príncipe, Suiza, Surinam, Togo, Uruguay y Venezuela). En el curso CSV de 2011, se han registrado 16 estudiantes extranjeros (de Angola, Bolivia, Colombia, Ecuador, Mozambique, Panamá y Venezuela) para ser entrenados en los módulos de Prevención e Investigación.

2. Proyecto relacionado con la Protección de la Información de Seguridad de Vuelo en Brasil

2.1 Actualmente, el CENIPA participa en el Grupo de Tarea de Protección de la Información de Seguridad Operacional (SIP TF). Este grupo fue creado en la Organización de Aviación Civil Internacional para proporcionar recomendaciones para la mejora de los SARPs o el desarrollo de nuevos SARPs, orientados a la protección de la información de la seguridad operacional. La OACI considera que la existencia de medidas preventivas para proteger esta información es esencial para alentar la notificación y cooperación entre los participantes.

2.2 El Grupo SIP TF se reunió en las oficinas de la OACI en Montreal el 20 de junio y el 21 de setiembre de 2011 para comenzar su trabajo. Se formaron varios subgrupos y se estableció una fecha límite para la entrega del trabajo final, así como fechas límite intermedias para cada subgrupo. El producto final del SIP TF se debería enviar dentro de un año y comprenderá recomendaciones para asegurar un nivel apropiado de protección de la información de seguridad de vuelo que no está relacionado con el proceso de investigación de accidentes/incidentes, así como cierta información de accidentes e incidentes de aeronaves.

2.3 Las acciones del CENIPA para la protección de la seguridad de la información de vuelo no está restringida a la participación en el grupo SIP TF. En Brasil, el CENIPA ha participado activamente en el Proyecto de Ley 2453/2007, el cual proporciona protección a las investigaciones conducidas por el SIPAER.

2.4 Esta ley se refiere a la inviolabilidad de la confidencialidad de la investigación, y se divide en cuatro secciones. La primera sección trata sobre la independencia de la investigación del SIPAER con relación a otras investigaciones, tales como consultas policiales con propósitos judiciales, y establece que los investigadores no pueden tomar parte en ambas investigaciones simultáneamente. Otras secciones se refieren a la competencia para la investigación, secreto profesional y protección de la información del SIPAER, así como el acceso a los restos.

2.5 La sección acerca del secreto profesional y protección de la información describe inicialmente las fuentes de la información del SIPAER, incluyendo el FCR, CVR, grabaciones de las agencias de control del tránsito aéreo, sistemas de notificación voluntaria, sistemas automáticos y manuales para la recolección de datos y otros. Esta sección también contiene la prohibición de utilizar alguna información en la investigación policial o en el proceso judicial, aparte de prohibir al profesional del SIPAER que revele sus fuentes y contenido. Además en esta sección está la garantía legal que la información proporcionada a la investigación del SIPAER y otras actividades solo se utilizarán para la prevención de accidentes, y para tener su confidencialidad asegurada.

2.6 El Proyecto de Ley 2453/2007 es considerado de gran importancia por el CENIPA para la protección de las fuentes de información del SIPAER, y un hito legal significativo para mejorar la prevención de accidentes en Brasil. Sin embargo, el avance del proceso legislativo es demasiado lento, por lo tanto el Proyecto de Ley antes mencionado no ha sido aprobado por el Congreso todavía.

3. Acciones Alternativas

3.1 El CENIPA, en su preocupación por el uso incorrecto de la información de seguridad de vuelo, ha estado desarrollando otras acciones para asegurar que esta información se utilice solo para prevenir accidentes. Una de las actividades más promisorias se ha basado en una mayor integración institucional entre el CENIPA y el Poder Judicial, a través de cursos para los miembros de la Magistratura (magistrados de 1ª y 2ª instancia, ministerio público y agencias del orden público) con el fin de aclarar los pormenores de las investigaciones del SIPAER y de las herramientas de prevención utilizadas en la aviación Brasileña.

3.2 El primer curso sobre “Los Retos de la Ley Aeronáutica y la Ley Administrativa Militar” se llevó a cabo en Recife (PE), con el apoyo de la Escuela Federal Judicial de la 5ª Región, con una duración de tres días. El curso fue desarrollado por la Corte Federal de la 5ª Región, en sociedad con el CENIPA, con el propósito de promover y actualizar a los miembros del poder judicial. Este curso fue aprobado por la Escuela Nacional de Educación y Perfeccionamiento de Magistrados – ENFAM.

3.3 Los principales temas discutidos fueron los tratados internacionales de los cuales Brasil es un país signatario (Convenio de Chicago); investigación y prevención de accidentes aeronáuticos, con un caso de estudio real; sistema de control del espacio aéreo; peligro aviario; y estaciones de radio clandestinas – todos correlacionados con el desempeño de las cortes Brasileñas. Los participantes en este curso también visitaron el Centro Integrado de Defensa Aérea y Control del Espacio Aéreo de Recife, donde vieron el sistema de control del espacio aéreo en operación.

3.4 Después de esta primera etapa satisfactoria, el CENIPA pretende llegar a las otras regiones del país con el mismo curso, siempre en asociación con la Escuela de Magistrados. Los resultados han sido óptimos y la aceptación por el Poder Judicial excelente. Como producto de esta estrategia, se puede mencionar la buena coordinación entre las agencias del orden público y los investigadores del SIPAER en el evento de una ocurrencia de accidente actual, cuando todos los profesionales fueron capaces de trabajar en armonía porque estaban conscientes de las responsabilidades de cada uno.

3.5 Otro resultado positivo importante fue la decisión de un magistrado federal ante la solicitud de un abogado público de tener acceso total a los datos de la investigación del CENIPA relacionados con un accidente aéreo, el cual era sujeto de investigación policial. La decisión del juez limitó el acceso de la policía y fiscales federales a la información del CENIPA, basados en el ítem 3.1 del Anexo 13 del Convenio de Chicago.

3.6 Inicialmente, el magistrado reconoció el impedimento objetivo establecido por el Convenio de Chicago. Además, considerando que la investigación del SIPAER no está orientada a la determinación de culpabilidad o responsabilidad, y que incluso podrían establecer hipótesis o posibilidades en su investigación, el juez federal evaluó que una gran incompatibilidad subjetiva recae en la investigación del SIPAER si se fuera a utilizar para propósitos judiciales.

3.7 Cuando los miembros del Poder Judicial desarrollen un mayor entendimiento del sistema mundial de aviación, así como de las prácticas de la industria de la aviación y, especialmente, de los acuerdos internacionales, incluyendo los Anexos al Convenio de Chicago de 1944, estarán en posibilidad de tomar mejores decisiones judiciales con relación a la protección de la seguridad de vuelo, independientemente del hecho que el país todavía no tenga una ley específica con respecto a este asunto.

4. Conclusión

4.1 El desarrollo de otras acciones con la finalidad de mitigar los problemas relacionados con la falta de protección de la información de seguridad de vuelo, especialmente por medio de una mejor integración institucional entre la organización del Estado responsable de la investigación de accidentes aeronáuticos (CENIPA) y el Poder Judicial, ha demostrado que se pueden obtener resultados satisfactorios mientras un importante hito legislativo sobre este tema aún está en proceso.

5. Acción sugerida

5.1 Se invita a la Cuarta Reunión del Grupo Regional sobre Seguridad Operacional de la Aviación – Panamérica (RASG-PA/04) a:

- a) tomar nota y comentar sobre la información proporcionada en esta nota de estudio;
- b) considerar la experiencia obtenida en Brasil para garantizar la protección apropiada de la información de seguridad de vuelo, especialmente la relacionada con acciones alternativas a ser tomadas en vista de la falta de una referencia legislativa importante en este tema.