

ITSA: la red que nuclea a las agencias de investigación de accidentes a nivel mundial

ITSA: the network of accident investigation agencies worldwide

María Constanza Mones Ruiz

Junta de Seguridad en el Transporte (JST). Analista de Relaciones Internacionales.

mmones@jst.gov.ar

Jane Meares

Presidenta de la Transport Accident Investigation Commission de Nueva Zelanda (TAIC) y vicepresidenta de la Comisión Electoral de Nueva Zelanda.

jane.meares@cliftonchambers.co.nz

Palabras clave: Transporte - Seguridad Operacional - Red Colaborativa – Internacional - ITSA.

Keywords: Transport - Operational Safety - Collaborative Network – International - ITSA.

Recibido: 20/06/2023

Aceptado: 20/07/2023

Resumen

La International Transportation Safety Association (ITSA) se creó en 1993 con el objetivo de contribuir a la seguridad en el transporte público a través de investigaciones no judiciales. Actualmente, el organismo conecta a juntas de investigación de accidentes de más de diecisiete países miembros.

Este artículo recorre la historia de su fundación, el propósito y los objetivos de su trabajo.

Abstract

The International Transportation Safety Association (ITSA) was established in 1993 to contribute to public transport safety through non-judicial investigations. Today, the body connects accident investigation boards from more than seventeen member countries.

This article traces the history of its founding and the purpose and objectives of its work.

¿Qué es y cómo surgió ITSA?

ITSA es una red internacional integrada por los líderes y autoridades de los organismos independientes de investigación de seguridad operacional de los países miembros. Cubre todos los modos de transporte (aeronáutico, marítimo, fluvial y lacustre, ferroviario y automotor), los oleoductos y la infraestructura subterránea.

Para comprender mejor el surgimiento de ITSA, es necesario remontarse casi seis décadas atrás, hasta la creación de la primera agencia de investigación de accidentes (Safety Investigation Agency, SIA) del mundo. La idea de realizar “investigaciones independientes” sobre las causas de los accidentes y el concepto de “recomendaciones de seguridad operacional” para mejorar la seguridad del transporte se establecieron en los Estados Unidos en 1967, con la creación de la Junta Nacional de Seguridad en el Transporte (National Transportation Safety Board, NTSB). Estas nociones se convirtieron en los principios que guiaron la creación y el accionar de las diferentes SIA del mundo, algunas de las cuales acabaron formando parte de ITSA.

La NTSB fue la primera agencia de investigación independiente del mundo en cubrir todos los modos de transporte. Dos décadas más tarde, con la trayectoria y la experiencia acumuladas a lo largo de ese período, tanto los conceptos pilares como el modelo multimodal de la NTSB tomaron impulso y se replicaron a nivel mundial. Durante una conferencia internacional que se realizaba en Ámsterdam, Países Bajos, las experiencias positivas de la NTSB al unificar la investigación de todos los modos de transporte en una única agencia multimodal convencieron a otros países de la utilidad y necesidad de promover esta filosofía de investigaciones independientes.

Así, por ejemplo, Suecia instituyó en 1978 su propio organismo independiente de investigación de seguridad, creado inicialmente con el fin de investigar accidentes de aviación. Posteriormente, en 1990, este organismo se transformó en una agencia multimodal llamada Statens Haverikommission (SHK), cuyas investigaciones pasaron a abarcar no solo lo referente al transporte, sino también toda clase de accidentes e incidentes graves. El ejemplo de la SHK resulta especialmente relevante, ya que ilustra anticipadamente la tendencia que varias SIA alrededor del mundo siguieron en años más recientes.

De este modo, otros organismos independientes de investigación de seguridad de naturaleza similar se fueron creando en años posteriores. Solo por citar algunos de los más destacados, surgieron organismos en Noruega, en 1989; en Canadá y Nueva Zelanda, en 1990;

en los Países Bajos en 1993; en Finlandia en 1996; Taiwán en 1998; Australia en 1999; República de Corea, en 2006; y en Japón en 2008. Todos ellos forman parte actualmente de ITSA.

***“ITSA fue fundada con el objetivo de promover investigaciones independientes y no judiciales de accidentes de transporte, con el fin de contribuir a la seguridad del usuario de transporte.*”**



Un caso particular, que vale la pena mencionar por su naturaleza especial, es el de la Comunidad de Estados Independientes. Se trata de una organización política, económica y militar que nuclea a Estados de Asia central y Europa oriental, y cuyos miembros actuales son diez de los quince países que conformaban a la ex Unión Soviética. Esta organización constituyó una SIA enfocada específicamente en el modo aeronáutico, el Interstate Aviation Committee (IAC), que es actualmente miembro de ITSA en representación de los Estados que la componen.

Fundación, propósito y objetivos de ITSA

Durante el primer Congreso Mundial sobre la Seguridad en el Transporte, que tuvo lugar en noviembre de 1992 en la Delft University of Technology, ubicada en la ciudad homónima al oeste de los Países Bajos, los líderes de las autoridades de seguridad en el transporte de Canadá, los Estados Unidos de América, los Países Bajos y Suecia convinieron comenzar a trabajar juntos para el establecimiento de una asociación internacional que sea capaz de nuclear a las diferentes SIA.

Menos de un año después, el 22 de octubre de 1993, estas mismas autoridades se reunieron en el Palacio Het Loo de Apeldoorn, en el centro este de los Países Bajos, donde acordaron constituir lo que actualmente conocemos como ITSA, transformando consecuentemente a los cuatro Estados a los que representaban en sus miembros fundadores.

ITSA fue fundada con el objetivo de promover investigaciones independientes y no judiciales de accidentes de transporte, con el fin de contribuir a la seguridad del usuario de transporte. Para conseguirlo, se buscó reunir agencias de investigación de accidentes en todos los modos de transporte, aprender de las experiencias de otros países y compartir información de seguridad operacional.

En septiembre de 2017, durante una reunión que se realizó en Tokio, Japón, los miembros decidieron revisar y adoptar los llamados “Términos de Referencia de ITSA”, estableciendo una reunión anual de todas las agencias miembros. Más allá de esto, se alienta a las agencias miembros a compartir información, y discutir y colaborar de manera bilateral y por fuera de las reuniones anuales formales de ITSA.

Cabe destacar que el enfoque con el que se creó el organismo fue cooperativo, tal es así que, actualmente, la SIAF de Finlandia brinda apoyo para los servicios de secretaría, mientras que la SHK administra el sitio web de la organización.

¿Qué requisitos debe cumplir una agencia independiente de investigación para ser miembro de ITSA?

A pesar de su carácter global y de la pluralidad de sus miembros, no todas las SIA del planeta pueden unirse a ITSA, sino que la asociación exige el cumplimiento de ciertos requisitos específicos para poder ser admitido como miembro. En total son once, para ser exactos, y se detallan a continuación.

1. La SIA debe estar organizada como una entidad permanente, separada de cualquier organismo regulador.
2. La base legal para el funcionamiento de la SIA se debe encontrar en su ley estatutaria, ya sea en una ley del parlamento, una regulación gubernamental o un documento legislativo similar.
3. La SIA debe poseer un presupuesto propio y no tiene que depender de aportes financieros de ningún otro organismo, incluyendo cualquier rama del gobierno.
4. Los medios presupuestarios de la SIA deberán ser suficientes para permitirle contar con su propio espacio de oficina, personal calificado de contratación permanente y otros recursos necesarios.
5. La función de la SIA tendrá un carácter claramente no jurisdiccional y como único fin promover la seguridad.
6. En ningún caso las investigaciones o informes de la SIA se centrarán en cuestiones de culpabilidad o responsabilidad.
7. La SIA no deberá tener ningún papel en la aprobación o garantía de la seguridad de los componentes de un sistema de transporte.

8. La SIA debe estar facultada para decidir a su discreción qué hechos investigar, a menos que la ley estatutaria especifique tales criterios.
9. La SIA tendrá los poderes necesarios para iniciar y llevar a cabo en su totalidad una investigación de seguridad de forma independiente y separada de cualquier otra forma de investigación sobre el mismo suceso.
10. La SIA tendrá derecho a publicar libremente los informes de investigación, incluidas las conclusiones y recomendaciones de seguridad que considere pertinentes, sin necesidad de consentimiento de ningún otro organismo, incluido cualquier poder del gobierno.
11. La SIA deberá ser reconocida por sus pares como líder mundial en su campo, y lo tendrá que demostrar a través de la finalización exitosa de importantes investigaciones que involucren a múltiples países, la implementación de recomendaciones que resulten en importantes mejoras de seguridad en múltiples países o el desarrollo de nuevas herramientas de investigación y técnicas adoptadas por otros países.

***“A pesar de su carácter global y de la pluralidad de sus miembros, no todas las SIA del planeta pueden unirse a ITSA, sino que la asociación exige el cumplimiento de once requisitos específicos para poder ser admitido como miembro.*”**



¿Quiénes son los miembros actuales de ITSA?

La organización cuenta hasta la fecha con dieciocho miembros. Diecisiete de ellos son Estados, cada uno de ellos representado por su propia agencia de investigación independiente de seguridad o SIA. No obstante, el decimotercero miembro es una SIA que representa a diez países y que participa en nombre de la Comunidad de Estados Independientes, cuyo caso ya ha sido mencionado anteriormente.

ITSA tiene una presencia geográfica mundial, en ella participan miembros de casi todos los continentes: tres de América, cinco de Asia, seis de Europa, tres de Oceanía y los diez del IAC, cuyos territorios se encuentran en Asia central y Europa oriental.

Por América participan la Argentina, representada por la Junta de Seguridad en el Transporte (JST); Canadá, por

la Transportation Safety Bureau of Canada (TSB), y los Estados Unidos de América, con la pionera NTSB. Resulta importante destacar que, en el 2021, la Argentina se convirtió en el único país de Iberoamérica en formar parte de la asociación. Asimismo, durante la reunión anual de 2022, se decidió de manera unánime que Argentina presida el organismo en el período 2023-2024 y se encargue de organizar el próximo congreso anual.

Por Asia participan Corea, representada por la Aviation and Railway Accident Investigation Board (ARAIB); India, por su Commission of Railway Safety (CRS); Japón, por la Japan Transport Safety Board (JTSB); Singapur, por la Transport Safety Investigation Bureau of Singapore (TSIB), y Taiwán, con la Taiwan Transportation Safety Board (TTSB).

Por Europa participan Finlandia, con la Safety Investigation Authority (SIA); Francia y el Bureau d'Enquêtes et d'Analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA); Noruega, con la Norway Safety Investigation Authority (NSIA); los Países Bajos, con la Dutch Safety Board (DSB); el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, con su Board of Transport Accidents Investigators (BTAI) —que representa a los equivalentes locales de las áreas aeronáutica, marítima y ferroviaria—, y Suecia, con la Swedish Accident Investigation Authority (SHK).

Por Oceanía participan Australia, con la Australian Transportation Safety Bureau (ATSB); Nueva Zelanda, con la Transport Accident Investigation Commission (TAIC); Papúa Nueva Guinea, con la Accident Investigation Commission (AIC), y finalmente, como caso especial, la Comunidad de Estados Independientes, representada por el IAC.

La reunión anual: ITSA 2023

La JST asumió un papel destacado durante la Reunión Anual de la Asociación Internacional de Seguridad en el Transporte (ITSA), llevada a cabo recientemente, ya que asumió la presidencia para la siguiente gestión (junio 2023 a junio 2024) y Buenos Aires será la sede de la reunión del próximo año. También presentó varios paneles: uno de ellos titulado "Desafíos legales" se centró en las dificultades que enfrentan las juntas de seguridad cuando las partes involucradas en las investigaciones no colaboran de manera adecuada. En el segundo panel, denominado "Sistema de gestión de la seguridad operacional, base de datos y capacitación", se discutieron las diferencias en la elaboración de planes de formación del personal de primera línea, así como los desafíos para establecer un repositorio internacional de datos de seguridad. La exposición obtuvo la aprobación del Comité Organizativo de ITSA 2023 y se elaboró una presentación exhaustiva para compartir con los asistentes.



El Área de Relaciones Internacionales de la JST entrevistó a Jane Meares, presidenta de la Transport Accident Investigation Commission de Nueva Zelanda (TAIC) y vicepresidenta de la Comisión Electoral de Nueva Zelanda.

¿Cuáles considera que son las ventajas de formar parte de ITSA?

Aunque la legislación internacional exige la existencia de organizaciones independientes centradas en la seguridad operacional, no todos los países (que yo sepa) las han creado o no todas ellas son multimodales. Mientras que, por ejemplo, los investigadores marítimos podrían formar parte de MAIIF, ITSA abarca una serie de ámbitos diferentes. En Nueva Zelanda investigamos accidentes aéreos, marítimos y ferroviarios. La International Transportation Safety Association (ITSA) es un grupo de 16 autoridades independientes de investigación de la seguridad operacional. Su misión es mejorar la seguridad del transporte en cada país miembro aprendiendo de las experiencias de los demás. Llevo en la agencia independiente de seguridad en el transporte de Nueva Zelanda, la Transport Accident Investigation Commission, desde 2016, y tuve el honor de asistir a mi primera reunión de ITSA en Tokio en 2017. Me sorprendió la similitud de los problemas a los que nos enfrentamos y de cómo estamos establecidos como organismos independientes. También sé que si tuviéramos un accidente grave aquí en Nueva Zelanda, podríamos pedir ayuda a nuestros organismos asociados de todo el mundo.

¿Cómo funciona la cooperación entre los miembros de ITSA durante las investigaciones?

A menudo las investigaciones las lleva a cabo un solo país, pero, por ejemplo, la investigación sobre el hundimiento del transbordador Estonia requiere la cooperación entre varios países. Tengo entendido que las autoridades suecas y finlandesas de seguridad en el transporte

(ambos miembros de ITSA) han colaborado con los investigadores estonios para revisar las causas y circunstancias de este terrible accidente, que costó la vida de 852 personas. Más cerca de nosotros, nos pusimos en contacto con nuestros homólogos australianos, la ATSB (Australian Transport Safety Bureau), en relación con el hundimiento de un buque comercial, el "Gulf Livestock", en el Mar de China Meridional. Aunque Panamá llevó a cabo la investigación como Estado de abanderamiento, tanto Nueva Zelanda como Australia fueron partes interesadas al haber perdido ciudadanos en aquella tragedia. Además, hemos colaborado con la ATSB, con nuestros homólogos canadienses (la TSB - Transport Safety Bureau of Canada) y con la RAIB del Reino Unido para revisar nuestros procesos y prestar asistencia en la revisión entre pares. Además, recurrimos a nuestros homólogos de ITSA para que nos ayuden con conocimientos técnicos especializados cuando es necesario.

Su panel en ITSA se titulaba "Tendencias como consecuencia del cambio climático y Covid-19", ¿por qué cree que es importante analizar estos fenómenos desde el punto de vista de la seguridad en el transporte?

Finalmente en el panel hicimos hincapié sobre el cambio climático. Aunque siempre debemos estar preparados para otra pandemia, los retos que plantea el funcionamiento de Covid-19 parecen haber quedado atrás en gran medida o haberse convertido en algo habitual. El cambio climático planteará muchos retos al sector del transporte. Por ejemplo, en el caso de Nueva Zelanda hemos tenido recientemente tres descarrilamientos causados por inundaciones inesperadas y graves, y nuestro principal aeropuerto internacional de Auckland tuvo que cerrar en enero al inundarse por completo. Las inclemencias meteorológicas causan varios problemas, como los peligros de tener que utilizar aviones y helicópteros de extinción de incendios cuando el calor extremo provoca incendios forestales, y la necesidad potencial de que los aviones lleven combustible adicional para poder desviarse en caso de mal tiempo. Mientras escribo esto, leo que Phoenix, Arizona, espera alcanzar temperaturas de 43,3 grados centígrados. No es difícil imaginar incendios, líneas de ferrocarril que se doblan y pistas de aterrizaje que se derriten. Cómo hacer que nuestras infraestructuras de transporte sean seguras en estas circunstancias será un reto para todos los países.

¿Cuáles son las ventajas de que distintos países acogan la ITSA y qué opina de que la próxima reunión se celebre en Argentina?

Muchos de los retos a los que nos enfrentamos pueden no ser idénticos, pero son lo suficientemente similares como para que podamos aprender unos de otros. Todos somos agencias pequeñas sin recursos ilimitados, y compartir experiencias, no solo sobre investigaciones, sino también sobre la mejor manera de organizarnos, tiene un valor incalculable. La JST es el único miembro sudamericano de ITSA. Uno de los requisitos de nuestro

mandato es que cada miembro esté dispuesto a acoger una reunión de ITSA. Es maravilloso que la JST haya aceptado ser anfitriona en 2024. Estoy muy emocionada por ir a Buenos Aires. Tenemos mucho que aprender unos de otros.

¿Hay algún tema en particular que le gustaría que se debatiera el año que viene?

Creo que tenemos que pensar más en el espacio. Este año ha sido un tema bastante importante y la gente tenía la clara sensación de que le hubiera gustado saber más sobre lo que hacen las distintas agencias en ese sentido. Muchos países están desarrollando su capacidad espacial y revisando qué es espacio aéreo y qué es espacio exterior. Por ejemplo, aunque Nueva Zelanda tiene capacidad espacial, con lanzamientos regulares desde una parte razonablemente remota de Nueva Zelanda llamada Península de Mahia, no somos la agencia encargada de investigar un accidente que pudiera derivarse de ello. Están ocurriendo muchas cosas en este ámbito. Mientras que la OACI -Organización de Aviación Civil Internacional- se creó en 1944 para promover el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil en todo el mundo, hasta ahora no existe una organización internacional comparable para el desarrollo de los viajes y la exploración espaciales. Dado que los miembros de ITSA podrían convertirse en las agencias encargadas de llevar a cabo investigaciones de seguridad no culpables en relación con el espacio, es muy importante que comprendamos lo que está ocurriendo en este ámbito.

ITSA cuenta con un comité de planificación y un comité de miembros, ¿cómo funcionan y cuáles son los principales requisitos para formar parte de ellos?

Los términos de referencia de la ITSA establecen quién debe formar parte del comité de planificación y quién del comité de miembros. Garantizan que haya una gran variedad de asistentes de distintas partes del mundo. El comité de planificación siempre está presidido por el presidente de ITSA. Por el momento, será el Dr. Julián Andrés Obaid, en su calidad de presidente de la JST. El comité de planificación también incluye al presidente de la última organización que acogió la reunión anual (en este caso, Taiwán), y a un miembro de cada una de las agencias de América, Europa, Asia y Oceanía. El comité de miembros está compuesto por tres miembros de ITSA que representan al menos a dos de las agencias de América, Europa, Asia y Oceanía. Actualmente presido el comité de miembros, en representación de Oceanía (y la ATSB forma parte del comité de planificación, en representación de Oceanía). El Comité de Membresía revisa las peticiones de estatus de observador y las solicitudes de membresía. Hay ciertos criterios que debe cumplir cualquier entidad que solicite la adhesión, en particular la necesidad de independencia. Sin embargo, sólo tenemos que reunirnos cuando llega una nueva solicitud, lo cual es relativamente raro. Argentina ha sido la última incorporación a la familia ITSA.