

LA PREVENCIÓN DEL USO INDEBIDO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN LA AVIACIÓN CIVIL Y LA AUSENCIA EN LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA DE UNA REGULACIÓN AL RESPECTO

Francisco Ramírez Meza¹

Resumen: *La colaboración resalta la necesidad de incorporar al Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aeronáutica Civil venezolana un programa de prevención del uso indebido de sustancias psicoactivas en la aviación civil, dada la ausencia de tal regulación para la prevención y control del consumo indebido de estas sustancias por parte del personal aeronáutico.*

Palabras clave: *Trata de personas – Capacitación – Seguridad*

Una vez analizadas las providencias administrativas (normas sub legales) conocidas como Regulaciones Aeronáuticas Venezolanas RAV 91 (sección 91.11 uso de sustancias psicoactivas), 281 (sección 281.6 uso problemático de sustancias psicoactivas), 121 (sección 121.4 uso y transporte de sustancias psicoactivas y demás sustancias estimulantes o depresivas) y 135 (sección 135.7 uso y transporte de sustancias psicoactivas), podemos constatar que si bien existen algunas regulaciones puntuales en materia de sustancias estupefacentes y psicotrópicas, el instrumento normativo sub legal denominado “Programa de Prevención del Uso Indebido de Sustancias Psicoactivas en la Aviación Civil” no ha sido incluido en el Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional Venezolano, tal como lo exigen los requerimientos de la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI).

En este sentido, las RAV citadas solo precisan lo siguiente:

SECCIÓN 91.11 USO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

(a) De conformidad a lo establecido en la RAV 281 referido a uso problemático de sustancias psicoactivas:

(1) Ninguna persona podrá actuar o intentar actuar como tripulante de una aeronave civil:

(i) Dentro del lapso de ocho (8) horas después de haber consumido cualquier bebida alcohólica.

¹ Abogado especialista en Derecho Aéreo y Espacial por la Universidad San Marcos (Perú) y en Derecho Internacional Humanitario por la Universidad Santa María, Miembro fundador de la Comisión Venezolana de Derecho Aéreo (COVEDAE) y del Centro de Estudios Avanzados de Derecho Aeronáutico y Espacial. Profesor del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEP – Universidad Monteávila.

(ii) Mientras esté bajo la influencia del alcohol.

(iii) Mientras se encuentre bajo los efectos de cualquier droga, medicamento o, en general, cualquier tipo de sustancia psicoactiva que afecte las facultades de la persona, poniendo en peligro la seguridad; o

(iv) Mientras lleve en su sangre el equivalente del 0,4% o más de su peso en alcohol.

(b) Excepto en el caso de una emergencia, ningún piloto de aeronaves civiles permitirá que una persona, que aparente estar intoxicada o que demuestre por condiciones o indicaciones físicas estar bajo la influencia de drogas, sea transportada a bordo en esa aeronave, excepto si es un paciente bajo tratamiento médico apropiado.

SECCIÓN 281.6 USO PROBLEMÁTICO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

El personal cuyas funciones sean críticas desde el punto de vista de la seguridad de la aviación (empleados que ejerzan funciones delicadas desde el punto de vista de la seguridad) no pueden desempeñar dichas funciones mientras estén bajo la influencia de sustancias psicoactivas que perjudiquen la actuación humana. Las personas en cuestión se deben abstener de todo tipo de uso problemático de ciertas sustancias.

SECCIÓN 121.4. USO Y TRANSPORTE DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS Y DEMÁS SUSTANCIAS ESTIMULANTES O DEPRESIVAS

(a) Será motivo de revocación del certificado de Explotador de Servicio Público de Transporte Aéreo cuando el titular del mismo permita que sus aviones, sean éstos de su propiedad o las posea en arrendamiento, se involucren en operaciones que contravengan ley Orgánica de Droga

(b) Ningún personal técnico aeronáutico podrá ejercer las atribuciones que su licencia y las habilitaciones conexas le confieren mientras se encuentre bajo los efectos de cualquier sustancia psicoactivas que pudiera impedirle ejercer dichas atribuciones en forma segura y apropiada. Asimismo, se abstendrán de todo abuso de sustancia psicoactiva y abuso de la misma. Si la Autoridad Aeronáutica detecta cualquier tipo de uso problemático de sustancia psicoactiva en un titular de licencia, considerará el cese de sus funciones. El reintegro del titular de la licencia al desempeño de sus funciones críticas después de un tratamiento médico exitoso, estará sujeto a la verificación de competencia para el desempeño de esas funciones sin que se ponga en peligro la seguridad de las operaciones de vuelo.

SECCIÓN 135.7 USO Y TRANSPORTE DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

(a) Si el titular de un certificado cuyas operaciones se rijan por esta regulación, permitiese que sus aeronaves, bien sean propias, arrendadas o fletadas, se vieran envueltas en cualquier tipo de operación de la cual él tenga conocimiento, estaría contraviniendo lo establecido en la sección 91.12 (a) de la RAV 91, lo cual sería causal para la suspensión o revocación del certificado.

(b) Ningún personal técnico aeronáutico puede ejercer las atribuciones que su licencia y las habilitaciones conexas le confieren mientras se encuentre bajo los efectos de cualquier sustancia psicoactiva que pudiera impedirle ejercer dichas atribuciones en forma segura y apropiada. Asimismo, se deben abstener de todo abuso de sustancia psicoactiva y abuso de la misma. Si la Autoridad Aeronáutica detecta cualquier tipo de uso problemático de sustancia psicoactiva en un titular de licencia, considerará el cese de sus funciones. El reintegro del titular de la licencia al desempeño de sus funciones críticas después de un tratamiento médico exitoso, estará sujeto a la verificación de competencia para el desempeño de esas funciones sin que se ponga en peligro la seguridad de las operaciones de vuelo.

En este orden de ideas resulta oportuno recordar que uno de los cinco objetivos estratégicos de la OACI se refiere –específicamente– a la Seguridad Operacional. Así, en apoyo de estos objetivos y para el desarrollo de la aviación civil internacional, la función principal de la OACI gravita sobre el establecer las Normas y Métodos Recomendados (SARPS) y otras políticas internacionales basadas en el consenso entre sus Estados miembros y la industria, coordinando la asistencia y la creación de capacidad de los Estados.

Con motivo de lo anterior, la Región Sudamérica de la OACI promueve la implantación de los SARPS a través de la provisión de asistencia a los Estados, así como actividades relativas a la vigilancia de la seguridad operacional para validar la efectiva implantación de las normas internacionales de la OACI. Asimismo, esta oficina es también sede del Sistema Regional de Cooperación para la Vigilancia de la Seguridad Operacional (SRVSOP) –creado luego de la firma de un Memorándum de Entendimiento en 1998 entre la OACI y la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) como organización regional de vigilancia de la seguridad operacional que desarrolla y actualiza los Reglamentos Latinoamericanos de Aviación Civil– que se orienta a asegurar el sostenimiento de los logros del proyecto RLA/95/003 mediante el establecimiento de un sistema reglamentario normalizado para la vigilancia de la seguridad operacional en la región y otros aspectos de interés común para los Estados.

Con base en lo hasta aquí dicho, queda claro entonces que el Programa de Prevención del Uso Indebido de Sustancias Psicoactivas en la Aviación Civil venezolano habría de seguir los lineamientos dictados por estas organizaciones internacionales, siendo los de mayor relevancia a nuestros efectos los contenidos en los Anexos 1, 2 y 6 de la Convención de Chicago, el Manual de Medicina Aeronáutica Civil (Doc. 8984) y el Manual sobre Prevención del Uso Problemático de Ciertas Sustancias en el Lugar de

Trabajo en la Esfera de la Aviación (Doc. 9654), de los que nos permitimos extraer las siguientes consideraciones:

- a. Los Anexos de la Convención de Chicago prevén que los países signatarios, a través de sus autoridades de aviación civil, aborden el uso problemático de sustancias psicoactivas en su ámbito de actuación regulatoria, generando obligaciones para las empresas y para determinados empleados en actividades críticas para la seguridad operacional.
- b. El uso problemático de sustancias está definido en el DOC OACI 9654 como el uso de una o más sustancias psicoactivas por personal de aviación civil de forma que (i) constituya peligro directo al usuario o ponga en riesgo las vidas, la salud o el bienestar de otros; o (ii) cause o empeore disturbios o problemas ocupacionales, sociales, mentales o físicos.
- c. El ítem 1.2.7.1 del Anexo 1 de la Convención establece que los detentores de licencias relacionadas a este Anexo no deben involucrarse en el uso problemático de sustancias psicoactivas.
- d. El ítem 1.2.7.3 del mismo anexo trae la recomendación de que los Estados Contratantes aseguren, en tanto sea posible, que los detentores de licencias que se involucren en cualquier especie de uso problemático de sustancias sean identificados y removidos de sus funciones de riesgo crítico a la seguridad operacional. El retorno a estas funciones podrá ser considerado después de una terapia, o, en casos en que no sea necesaria una terapia, después de haber cesado el uso problemático de sustancias y a partir de la determinación de que el desempeño continuado del individuo en la función no deberá comprometer a la seguridad operacional.
- e. Se entiende que parte de esta materia la regula la Ley Orgánica de Prevención y Condiciones de Medio Ambiente en el Trabajo, conocida internacionalmente como OHSÁ.
- f. El Anexo 2, en su ítem 2.5 repite el contenido en el Anexo 1 anteriormente citado, y sostiene específicamente que ningún individuo en función crítica a la seguridad operacional deberá ejercerla mientras esté bajo la influencia de cualquier sustancia psicoactiva debido a que, bajo esta condición, su performance está comprometido.
- g. El Anexo 6 también hace mención al tema, en los ítems del Anexo 1 y del Anexo 2 citados anteriormente.

Precisado lo anterior es importante señalar que el 11-12-2008 se publicó la Resolución Conjunta de la Vicepresidencia de la República y del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, mediante la cual se dictó la jornada de trabajo en el transporte aéreo y las limitaciones de tiempo de vuelo, tiempo de servicio y períodos mínimos de descanso para las tripulaciones abordo de aeronaves civiles, dejando pendiente las normativas para la prevención de uso indebido de drogas y alcohol.

Así, con relación a la implementación del programa de prevención del uso indebido de sustancias psicoactivas en la aviación civil como parte del Sistema De Gestión de la Seguridad Operacional vemos con preocupación que Venezuela, a través de las autoridades aeronáuticas del INAC que es miembro activo del SRVSOP y del Grupo Regional sobre Seguridad Operacional de la Aviación – Panamericana (RASG-PA) no ha implementado hasta la fecha el referido programa, al contrario de la tendencia en el continente que promueve su discusión y aprobación.

Como ejemplo de lo anterior téngase que dentro del plan de trabajo del SRVSOP para 2012 fue incluida la creación del panel de técnicos para la elaboración del reglamento latinoamericano para la implantación del “Programa de Prevención del Uso Indebido de Sustancias Psicoactivas en la Aviación Civil” bajo el LAR 120, que tomó como referencia la Nota de Estudio presentada por Brasil (Reglamento Brasileño de Aviación Civil N° 120, RBAC 120) para instituir este programa en la Cuarta Reunión del RASG-PA/04 (Miami, del 19 al 21 de octubre de 2011).

Un año después, en la Tercera Reunión del Panel de Expertos de Estructura de las LAR (RPEE/3), celebrada en Lima del 16 al 18 de julio de 2012, se convino adoptar la siguiente conclusión: “Aceptar la propuesta de incorporar en el Conjunto LAR OPS, el reglamento LAR 120 Programa de prevención y control del consumo indebido de sustancias psicoactivas en la aviación civil”. Iniciativa que fue seguida por otras tantas como (i) la reunión de Coordinación con los Puntos Focales RCPF/10 llevada a cabo en Lima del 09 al 11 de octubre de 2012, donde el Comité Técnico presentó la nota de estudio NE/08 sobre la propuesta del programa de trabajo del SRVSOP para el año 2013; (ii) la JG/25 de Brasilia el 07-11-2012, donde la Junta General aprobó el desarrollo del Reglamento LAR 120 sobre el programa sobre la prevención del uso indebido de sustancias psicoactivas en la aviación civil; y (iii) el desarrollo por parte Comité Técnico del SRVSOP del 8 de enero al 28 de febrero de 2013 en Lima del primer borrador del reglamento que prescribe reglas que regulan la prevención del uso indebido de sustancias psicoactivas en la aviación civil, posteriormente analizado y discutido durante la Octava Reunión del Panel de Expertos de Operaciones (RPEO/8) en Lima del 5 al 9 de agosto de 2013.

En este último supuesto, luego de un intercambio de criterios por parte de los miembros del panel, se determinó que el reglamento presentado era susceptible de mejoras, en la forma y en el fondo, y que para ello era fundamental la intervención y aporte de especialistas del área de la salud ya que su contenido es fundamentalmente técnico, y estos aspectos están fuera del área de especialidad de quienes conforman el panel de expertos en operaciones.

En ese sentido se consideró conveniente solicitar al Coordinador General del SRVSOP la conformación de un grupo de tarea, compuesto por especialistas tanto del panel de medicina aeronáutica como del panel de operaciones, para la preparación de una nota de estudio para la revisión y mejora del Reglamento LAR 120 sobre el Programa de uso indebido de sustancias psicoactivas en la aviación civil.

Dicha nota de estudio fue presentada en primera instancia en la reunión del panel de expertos en medicina aeronáutica en ocasión de la Décima Reunión del Panel de Expertos de Licencias al Personal y Medicina Aeronáutica (RPEL), donde fue aceptada, y luego remitida a la Novena Reunión del Panel de Expertos en Operaciones (RPEO/9) para su discusión final.

Luego de diversas sustentaciones e intercambio de opiniones, la RPEO/9 acordó que el alcance debía limitarse, al menos inicialmente, a los LAR 121 y 135, pudiendo luego ser ampliado, una vez que los distintos paneles especializados analizaran en detalle su conveniencia. Con dicha salvedad, la Reunión convino en aceptar el reglamento LAR 120 y la propuesta fue aprobada en la Vigésimo Séptima Reunión Ordinaria de la Junta General (Antigua, 17-11-2014) para su aplicación.

En todo caso, y a título informativo a los fines de ilustrar como este punto tiene la relevancia debida tanto en la región como en el mundo, consideramos oportuno presentar los avances que ha tenido Brasil en la materia, desde el año 2011. Específicamente, en la Cuarta Reunión del RASG-PA

Al respecto podemos encontrar un resumen sobre la Nota de Estudio y el Reglamento Brasileño de Aviación Civil RBAC N° 120 –publicado en el 2011–, cuyo objetivo es instituir el Programa de Prevención del Uso Indebido de Sustancias Psicoactivas en la Aviación Civil, sugiriendo en esa oportunidad incluir en el programa de trabajo del SRVSOP la elaboración de reglamento para su implantación.

El referido reglamento estableció como plazos de implantación un año para los subprogramas educativos y dos años para los programas de

exámenes toxicológicos y de respuesta a evento impeditivo, aunado a la siguiente información de valor que nos permitimos citar:

El Reglamento fue elaborado siguiendo normas y estándares de la OACI sobre el tema y las directrices del DOC OACI 9654 – “Manual sobre prevención del uso problemático de ciertas sustancias en el lugar de trabajo en la esfera de la aviación”.

Por tratarse de una propuesta de regla que tiene como objetivo obligar las empresas que operan bajo los 121, 135, 139 e 145, además de los operadores de servicios aéreos especializados públicos, a realizaren, con sus propios medios y para los empleados en actividades de riesgo crítico a la seguridad operacional, la gestión de riesgo relativo al uso problemático de sustancias psicoactivas.

2.4 Las actividades de riesgo crítico incluidas en esta propuesta son:

- a) cualesquiera actividades que ocurran en el Área Restringida de Seguridad;
- b) actividades de tripulantes y despacho operacional de vuelo;
- c) actividades de mantenimiento, mantenimiento preventivo y modificaciones en aeronaves, productos aeronáuticos, de radionavegación y telecomunicaciones; inspección y certificación de mantenimiento;
- d) abastecimiento y mantenimiento de los vehículos para suministro de combustible;
- e) actividades de agente de seguridad y operador de rayos-x;
- f) carga y descarga de vehículos de transporte de equipaje; y
- g) prevención, salvamento y combate a incendio.

2.5 El control del uso indebido de sustancias psicoactivas pretendido por el reglamento será alcanzado principalmente debido al efecto inhibitorio decurrente de la realización de un número mínimo anual (porcentaje mínimo sobre las actividades aplicables) de exámenes toxicológicos aleatorios, asociados a los siguientes exámenes:

- a) previos a la contratación de nuevos empleados o a la transferencia para funciones de riesgo crítico;
- b) después de la ocurrencia de accidentes y/o incidentes graves;
- c) previos al retorno a la función, para los individuos que tuvieron resultado positivo o han recusado a fornecer muestra corporal;
- d) para el acompañamiento de individuos que estén retornando a la función después de un evento impeditivo, sea este evento oriundo de una recusa a un examen requerido, incluyendo tentativas de adulteración de muestra corporal a ser analizada, sea en razón de resultado positivo en examen realizado; y

e) motivados por determinación por escrito de supervisores entrenados para la finalidad de identificar individuos que puedan estar involucrados con el uso problemático de sustancias;

2.6 Los programas tienen como objetivo educar y entrenar previamente a la mano de obra de las empresas involucradas con este problema.

2.7 Los programas objetivan asimismo alejar de la actividad considerada como de riesgo crítico para la seguridad operacional a los individuos que puedan estar introduciendo riesgos inaceptables para la operación (evidenciado a través de resultado positivo en examen toxicológico o de la recusa a fornecer muestra corporal para examen), además de encaminarlos para tratamiento médico-psicológico y a orientación disciplinaria, cuando aplicable.

2.8 Los principales objetivos a ser alcanzados con la proposición de este Reglamento son:

- a) Atender a las normas emanadas por la OACI referentes al asunto.
- b) Promover incremento de los niveles de seguridad operacional de la aviación civil.
- c) Aliñar las normas brasileñas a las de otros países que ya ejecutan supervisión/control del riesgo implicado por el uso de sustancias psicoactivas.
- d) Buscar garantizar, de la mejor forma, que individuos afectados sean impedidos de ejercer funciones críticas a la seguridad operacional e puedan ser encaminados para orientación y/o tratamiento conforme aplicable, de acuerdo con preceptos éticos y técnicos adecuados.
- e) Establecer criterios claros que permitan la atención a la salud de los individuos involucrados, a fin de permitir su retorno a la función crítica anteriormente ejercida cuando este retorno no más implicar en riesgo a la seguridad operacional.
- f) Ayudar a promover un cambio cultural que pueda progresivamente ser extendida a otros sectores de la industria y otras actividades.

2.9 Los siguientes ítems pueden ser definidos como generadores de costo para la implantación del programa:

- a) Realización de programa educativo dirigido, por lo menos, para los individuos desempeñando actividades de riesgo crítico y para sus supervisores;
- b) Realización de exámenes toxicológicos aleatorios anuales correspondientes a un porcentual fijado en 50, 28 o 7% de las actividades críticas a la seguridad operacional, de acuerdo con franjas que contemplan el número de empleados actuando en funciones de riesgo crítico a la seguridad operacional en cada empresa obligada a cumplir el programa.
- c) Realización de los exámenes toxicológicos: (i) después de ocurrido un accidente o incidente grave, para cada uno de los involucrados; (ii) motivado

por sospecha justificada, (iii) para retorno a la actividad y acompañamiento después del retorno, (iv) previos a la admisión y transferencia para actividad de riesgo crítico.

d) Mantenimiento de una estructura que permita la realización y análisis de exámenes toxicológicos, incluyendo:

i. Medios propios o contratados para la realización de coletas de muestra corporal (indicado que sea a través de muestras de orina) con posterior envío de las muestras para análisis en laboratorios autorizados, además de medios para la realización de examen toxicológico específico para análisis de la concentración de alcohol;

ii. Necesidad de actuación de profesional médico especializado para la revisión de los resultados de los exámenes toxicológicos.

e) Actuación de profesional especializado en el tratamiento de los disturbios generados por el uso de sustancias psicoactivas para encaminar el individuo a tratamiento y posterior evaluación del tratamiento realizado.

2.10 Es importante observar que los costos directos e indirectos del programa tienden a ser compensados por la disminución significativa del valor a ser pago por los seguros para cobertura de accidentes e incidentes a partir de la comprobación junto a la aseguradora de la adopción del programa en el área. Los valores pagos para la realización de los exámenes toxicológicos pueden incluso ser parcial o enteramente cubiertos por algunos contratos con aseguradoras, en el interés de la seguridad operacional.

2.11 Entre los principales beneficios esperados, se puede enumerar:

a) Para el Sistema de Aviación Civil:

Incremento de los niveles reales de seguridad operacional;

Incremento de los niveles percibidos de seguridad operacional (percepción pública);

b) Para las empresas:

Reducción de los niveles de absentismo, de presentismo (acto de asistir al trabajo mientras se está enfermo) y de renovación del personal, generando incremento de la productividad y reducción de los costos asociados con la salud de los empleados;

Mejores condiciones para la celebración de contratos con empresas extranjeras e multinacionales;

Mejora de la imagen de la empresa en el mercado y en la comunidad: empresa socialmente responsable;

c) Para el trabajador:

Beneficios directos para la salud, ofreciendo oportunidad para reflexión y cambio de estilo de vida;

Acceso a informaciones adecuadas y de calidad sobre el uso de sustancias psicoactivas y sus consecuencias, generando oportunidad de reflexión y posibilidad de busca de apoyo profesional, cuando aplicable;

Posibilidad de los beneficios de los programas ser extendidos para los familiares de los empleados, con posibles acuerdos a ser negociados entre empleados y patrones.

Con fundamento en los antecedentes y hechos narrados, somos de la opinión que al momento de formular el Programa de Prevención del Uso Indebido de Sustancias Psicoactivas en la Aviación Civil como parte del sistema de gestión de la seguridad Operacional, la autoridad aeronáutica venezolana debe atender no solo a lo señalado en las Normas y Métodos Recomendados SARPS –a saber: el Anexo 6 sobre operaciones de aeronaves y otros anexos aplicables según la actividad que regulan–, sino los textos de orientación sobre su implantación que proporcionan información, tanto a las AAC como a los explotadores, acerca de lo que se necesita para desarrollar e implantar el referido programa.

En este sentido, resultará oportuno el estudio del (i) Manual sobre prevención del uso problemático de ciertas sustancias en el lugar de trabajo en la esfera de la aviación, OACI, Doc 9654, 1995; (ii) el Manual de medicina aeronáutica civil, OACI, Doc. 8984, 2012, particularmente su capítulo 1 sobre disposiciones relativas a las licencias y el capítulo 2, sobre requisitos de aptitud psicofísica; (iii) la LAR 120 sobre prevención y control del consumo indebido de sustancias psicoactivas en el personal aeronáutico; y (iv) las regulaciones 120 sobre prevención y control del consumo indebido de sustancias psicoactivas en el personal aeronáutico de Argentina, Chile, Ecuador, Colombia, EEUU.

Adicionalmente, el INAC habrá de considerar el contenido de la Ley Orgánica de Drogas que define a los *programa generales y prevención integral* como el conjunto de procesos dirigidos a promover el desarrollo integral del ser humano, la familia y la comunidad, a través de la disminución de los factores de riesgo y el fortalecimiento de los factores de protección, y la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente en el Trabajo, que establece que los patronos empleadores a través de la gerencia de medicina ocupacional deberán velar por (i) la reinserción del trabajador involucrado con sustancias psicoactivas, posterior al proceso de rehabilitación, sanciones o posterior algún accidente o incidente y (ii) la evaluación preventiva de aquellos casos sospechosos para el momento de los periodos vacaciones, ingresos o cambios de puestos de trabajo.

Vistas y analizadas las diferentes disposiciones sobre el tema, exhortamos a la autoridad aeronáutica venezolana conjuntamente con otras autoridades competentes avocarse a la implementación, control, gestión y seguimiento del Programa de Prevención del Uso Indebido de Sustancias Psicoactivas en la Aviación Civil como parte del Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional, de acuerdo con las directrices y normas que regulan el tema dentro del sector aeronáutico.