



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 36º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 15: Programa de seguridad de la aviación

Cuestión 16: Programa universal de auditoría de la seguridad de la aviación (USAP)

PRIORIDADES PROPUESTAS PARA EL PROGRAMA DE TRABAJO DE 2008-2010
SOBRE SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN

(Presentada por Portugal en nombre de la Comunidad Europea y sus Estados miembros¹
y por los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil²)

RESUMEN

En los seis años transcurridos desde el 11 de septiembre de 2001, se han realizado considerables avances en el ámbito de las normas de seguridad de la aviación civil en todo el mundo. El presente documento propone prioridades para proseguir el camino emprendido y continuar el desarrollo de normas mundiales, e invita a la OACI a que tome medidas adecuadas a tales fines.

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

- tome nota de la evolución experimentada en la Comunidad Europea y la región de la CEAC en el ámbito de la seguridad de la aviación civil;
- por lo que respecta a la vigilancia del cumplimiento de la normativa, promueva la cooperación más estrecha posible entre las organizaciones o Estados que lleven a cabo auditorías o inspecciones relacionadas con la seguridad de la aviación civil. A este respecto se debe apoyar la continuación del Programa USAP, revisándolo para enfocarlo más hacia los Estados y/o regiones que no prestan suficiente atención a la capacidad de vigilancia nacional y regional, y utilizando los resultados de las auditorías de seguridad de la OACI como base de tales actuaciones;
- reconozca la necesidad de un mecanismo que permita una revisión periódica, permanente y dinámica del Anexo 17 y el Manual de seguridad, coordinadamente con los Anexos 9 y 18. A este respecto se debe otorgar prioridad a las prescripciones de aplicación mundial en materia de líquidos, aerosoles y geles, en el marco de una revisión de la lista de artículos prohibidos; y
- haga más hincapié en la aplicación del Anexo 17 y, en particular, en el elemento humano, en especial confiriendo prioridad a las iniciativas encaminadas a mejorar la formación del personal responsable de la seguridad de la aviación.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	La presente nota de trabajo se refiere al Objetivo estratégico B (<i>Seguridad de la aviación — Mejorar la protección de la aviación civil mundial</i>).
<i>Repercusiones financieras:</i>	No se aplica.
<i>Referencias:</i>	No se aplica.

* Versión en español proporcionada por la CE.

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia. Todos ellos son también miembros de la CEAC.

² Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia Herzegovina, Croacia, Georgia, Islandia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Moldova, Mónaco, Noruega, Serbia, [Montenegro], Suiza, Turquía y Ucrania.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 recordaron al mundo que la aviación civil sigue siendo un importante objetivo del terrorismo. A raíz de aquellos sucesos se tomaron medidas a todos los niveles – internacional, regional, nacional y local – para mejorar las normas que regulan la seguridad de la aviación.

1.2 En el interior de la Comunidad Europea (CE), se encomendó a la Comisión Europea la elaboración de normas armonizadas básicas para la seguridad de la aviación civil. Esas normas – contenidas en el Reglamento (CE) n° 2320/2002 – se aplican desde enero de 2003. En el 35° período de sesiones de la Asamblea de la OACI, la Comisión Europea presentó el Documento de información A35-WP/94, en el que se describe en detalle la evolución legislativa y el programa de inspecciones de la Comunidad en el ámbito de la seguridad de la aviación. La legislación se aplica, no solamente en los 27 Estados miembros de la CE, sino también en Noruega, Islandia y Suiza, mediante mecanismos específicos. Los restantes Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) se han comprometido también a aplicar dichas normas en el Documento CEAC 30, de contenido equivalente al de éstas.

1.3 Desde el 35° período de sesiones, la Comisión Europea viene elaborando sin pausa nuevos instrumentos legislativos en función de las necesidades que van surgiendo en el área de la seguridad de la aviación, a fin de mantener al día y fomentar la calidad de la normativa comunitaria. Entre dichos instrumentos cabe citar las normas de funcionamiento de diversos tipos de equipos de inspección, obligaciones de inspeccionar los vehículos que penetran en la parte aeronáutica de los aeropuertos, normas detalladas sobre seguridad de la carga aérea y restricciones relativas a la cantidad de líquidos que pueden transportar los pasajeros a bordo de las aeronaves que salen de los aeropuertos comunitarios. Esta última medida responde a una amenaza contra la seguridad de la aviación civil detectada por primera vez en la CE el 10 de agosto de 2006.

1.4 Las actuaciones legislativas se han complementado con un activo programa de inspecciones de aeropuertos y autoridades nacionales competentes. Entre su introducción en 2004 y el mes de junio de 2007 se llevaron a cabo un total de 103 inspecciones - 54 inspecciones iniciales de aeropuertos, 21 inspecciones de seguimiento de aeropuertos, y 28 inspecciones de autoridades nacionales competentes.

1.5 La legislación comunitaria exige que las inspecciones se realicen sin previo aviso a los aeropuertos afectados, de manera que no se publica un calendario de las mismas. Los resultados de las inspecciones se comunican a los 27 Estados miembros de la CE, ya que entre los objetivos de las inspecciones figura el fomento de un clima de confianza mutua en relación con el nivel de seguridad de la aviación que se garantiza en toda la Comunidad Europea. Las inspecciones son efectuadas por personal de la Comisión adecuadamente adiestrado y dedicado a esta labor a tiempo completo, complementado con inspectores prestados por los Estados miembros (con la salvedad de que los inspectores nacionales no pueden realizar inspecciones de aeropuertos situados en su propio país).

1.6 Conviene señalar que las inspecciones que lleva a cabo la Comisión Europea son similares en numerosos aspectos a las auditorías de seguridad de la aviación de la OACI. En ambos casos se analizan los controles de calidad y las medidas, procedimientos y estructuras de seguridad, a nivel tanto del aeropuerto como nacional. Sin embargo, existen también importantes diferencias, como el grado de detalle de las normas que se aplican e inspeccionan, así como la obligación de que las inspecciones de la Comisión se realicen sin aviso previo. Otra diferencia es que la Comisión Europea goza de competencias para hacer cumplir las normas técnicas y la legislación.

1.7 Estas medidas son complementadas con las actividades de la CEAC, que se ocupa de difundir sus conocimientos especializados en esta materia por toda la región europea. La CEAC practica auditorías de seguridad de la aviación a petición de los Estados, para ayudarles a mejorar sus niveles de seguridad. Además, desempeña un importante papel en la oferta de formación relacionada con la seguridad de la aviación a todos los niveles en Europa. Asimismo brinda asesoramiento técnico a la Comisión Europea en relación con el establecimiento de normas europeas obligatorias para los equipos de seguridad, entre otros aspectos.

2. NECESIDAD DE UNA REEVALUACIÓN PERMANENTE POR PARTE DE LA OACI DE LAS NORMAS Y MÉTODOS RECOMENDADOS DEL ANEXO 17 Y DEL MANUAL DE SEGURIDAD

2.1 Históricamente, las normas y métodos recomendados del Anexo 17 se vienen elaborando paso a paso y, habitualmente, como reacción a incidentes relativos a la seguridad de la aviación. Sin embargo, esta evolución se ha visto trastornada con la aparición del terrorismo radical, y en particular, la práctica de los ataques suicidas. Es necesario un mecanismo que permita revisar el contenido del Anexo 17 y el Manual de seguridad de manera periódica, permanente y dinámica.

2.2 En particular, hoy es necesario introducir varios elementos en el desarrollo de la política de seguridad de la aviación. El primero es una evaluación permanente de lo que constituye una amenaza/riesgo mundial. Por ejemplo, antes de 2001, la utilización de aeronaves civiles como arma de destrucción no se consideraba un alto riesgo. De forma similar, no se juzgó urgente abordar la amenaza de los explosivos líquidos de fabricación casera antes de agosto de 2006. Aunque es imposible predecir con exactitud la próxima amenaza potencial sobre la aviación civil, es evidente que los procedimientos internacionales que regulan la aviación civil deben permitir una respuesta adecuada y proporcionada cuando aquélla surja.

2.3 La mayor amenaza (percibida) de un ataque terrorista contra la aviación civil está estimulando una considerable actividad de investigación y desarrollo en el área de los equipos de seguridad. La detección de trazas, identificación biométrica, tomografía informática para inspección de equipajes y carga en cabina y bodega, el tratamiento de imágenes corporales de los pasajeros y, cada vez más, los últimos avances en medios de identificación de comportamientos sospechosos de pasajeros, constituyen algunos ejemplos de los progresos realizados en la ciencia de la seguridad de la aviación. Es esencial que el Anexo 17 y el Manual de seguridad puedan adaptarse a la evolución en estos ámbitos, facilitando la introducción de las nuevas tecnologías y revisando la reglamentación relacionada con tecnologías obsoletas.

2.4 Puesto que las medidas de seguridad adoptadas por un Estado pueden afectar a otros Estados, es necesario garantizar que la aplicación de las normas del Anexo 17 se realiza a escala mundial. El concepto de “control de seguridad único” (one-stop security) - que exige a los pasajeros y equipajes en tránsito de las inspecciones en el aeropuerto por el que transitan, y evita la necesidad de confiscar líquidos, aerosoles y geles a dichos pasajeros - sólo podrá aplicarse si la seguridad en los demás Estados está garantizada.

2.5 Cuando la normativa en materia de seguridad de la aviación se elabora en respuesta a incidentes, existe la posibilidad de que simplemente se introduzcan nuevas normas para afrontar la última amenaza. La aparición de una norma tras otra puede terminar creando una realidad normativa confusa. Lo que es más importante, pueden producirse duplicaciones innecesarias de la seguridad de la aviación que sobrecarguen los recursos existentes. Por otra parte, es relativamente fácil añadir una capa tras otra de requisitos de protección, pero lo es mucho menos determinar si la introducción de una nueva prescripción o norma permitiría una reducción equivalente de medidas, personal o recursos en otro lugar.

2.6 El Programa Universal de Auditorías de Seguridad de la Aviación (USAP) es un instrumento de gran utilidad para la mejora de las normas de seguridad de la aviación en todo el mundo. La experiencia atesorada durante la aplicación de un programa similar de inspecciones en el seno de la Comunidad Europea ha demostrado que las inspecciones/auditorías no solamente sirven de incentivo para que los Estados cumplan debidamente sus obligaciones, sino que también ponen de manifiesto las anomalías y lagunas de que adolece la normativa. Es importante que los resultados del programa de auditoría de la OACI se incorporen directamente y con rapidez al proceso de elaboración de normas, permitiendo una reevaluación del Anexo 17 y el Manual de seguridad en los aspectos en que sea necesario.

3. PROGRAMA DE TRABAJO PROPUESTO PARA 2008-2010

3.1 Basándose en su experiencia en la elaboración y vigilancia de normas de seguridad de la aviación a nivel regional, la Comunidad Europea (CE) y la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) proponen varias iniciativas en relación con el Programa de Trabajo de la OACI para el período 2008-2010.

3.2 Tras la carta remitida por la OACI a los Estados el 1 de diciembre de 2006 “Directrices recomendadas respecto de los controles de seguridad para la inspección de líquidos, geles y aerosoles” (Ref: AS 8/11-06/100 Confidencial), y la posterior de 30 de marzo de 2007, se debe otorgar prioridad a la búsqueda urgente de una solución tecnológica y a la finalización de los actuales trabajos para aclarar y armonizar las normas sobre las limitaciones aplicadas al transporte de líquidos, aerosoles y geles, incluidos los procedimientos relativos a la venta de líquidos en los comercios situados en la parte aeronáutica de los aeropuertos. Se trata de una tarea de gran visibilidad en relación con una medida que ha generado una considerable publicidad negativa entre los viajeros que utilizan el transporte aéreo. Sería muy conveniente disponer de normas armonizadas a nivel internacional que contribuyan a restaurar la confianza en los beneficios que reportan las medidas de protección de la aviación.

3.3 En segundo lugar, se deben revisar las restricciones que se aplican a los artículos que pueden transportarse a bordo de las aeronaves, para reflejar mejor las presentes circunstancias. La lista actual de artículos prohibidos se elaboró antes de que apareciese una amplia amenaza de terroristas suicidas y, por lo tanto, el uso obligatorio de puertas reforzadas del puesto de pilotaje. También ha cambiado la actitud de los pasajeros hacia los secuestradores, que probablemente hoy sea menos pasiva (como demostraron los acontecimientos vividos en el vuelo UA93 el 11 de septiembre de 2001). Este podía ser un caso claro en el que debería reevaluarse la acumulación de una norma tras otra (véase el punto 2.5).

3.4 Además, debe buscarse hacer más compatibles los Anexos 17 (Seguridad de la aviación) y 18 (Mercancías peligrosas), entre los que existen considerables solapamientos en lo que respecta a los artículos prohibidos. Los pasajeros deben ser informados de las restricciones que se aplican a los artículos que están autorizados a transportar, ya sea como equipaje de cabina o facturado, indicándose si la razón hace referencia a la seguridad de la aviación o a la seguridad operacional de la aeronave.

3.5 Combinando estos elementos, se debe revisar el grado de amenaza real que supone cada uno de los objetos de la lista de artículos prohibidos, entre otros motivos, y éste no es el menos importante, porque la lista debe merecer el crédito de los pasajeros. En consecuencia, deben proseguir los trabajos de la OACI para revisar la lista de artículos prohibidos, integrando, con carácter prioritario, las normas sobre líquidos, aerosoles y geles. También se debe considerar la posibilidad de elaborar una lista de artículos prohibidos común a los Anexos 17 y 18.

3.6 Más en general, habría que preguntarse si no convendría afrontar las amenazas a la seguridad de la aviación, no tanto mediante la elaboración de nuevas normas, cuanto aplicando mejor las

existentes. La experiencia obtenida con las auditorías e inspecciones muestra que las deficiencias de la seguridad de la aviación suelen deberse más a una mala aplicación de las medidas de protección vigentes que a la inexistencia de una reglamentación adecuada.

3.7 A este respecto, el factor humano desempeña un papel fundamental en los fallos de protección ya que, a menudo, es el que constituye el eslabón más débil en la cadena de la seguridad de la aviación. La contratación y la formación de personal – tanto inicial como permanente – son elementos clave para el mantenimiento y mejora de los niveles de seguridad de la aviación. En consecuencia, se debe otorgar más prioridad a las cuestiones relacionadas con el elemento humano.

3.8 La primera fase del Programa USAP, en la que se visitaron todos los Estados contratantes, ha resultado muy útil como ejercicio de sensibilización mundial en relación con las cuestiones de la seguridad de la aviación. Sin embargo, un planteamiento tan generalizado para la segunda fase resultaría poco equilibrado. Conviene centrarse más bien en la capacidad que tienen los Estados para llevar a cabo una buena vigilancia de las actividades relacionadas con la seguridad de la aviación, y el modo en que los Estados han rectificado las deficiencias detectadas en las primeras auditorías. Así pues, los recursos podrán concentrarse de manera más efectiva en controlar eficazmente los planes de acción correctiva propuestos por los Estados. Además, una mayor vigilancia de la eficacia de los sistemas nacionales de control de calidad constituye un medio eficiente para utilizar los limitados recursos disponibles a fin de evaluar la aplicación de las medidas de seguridad.

3.9 Además de una mayor selectividad de las auditorías de seguridad de la aviación de la OACI que optimice la eficacia del USAP, debería también facilitarse más información a los Estados Contratantes cuando el nivel de protección se considere altamente insatisfactorio. Este planteamiento contribuiría a la credibilidad y eficacia del Programa USAP. Es evidente que hace falta reflexionar sobre la mejor manera de difundir esa información, de manera que se dé al Estado en cuestión la oportunidad de aplicar un programa de rectificación, limitando al mismo tiempo la difusión de datos confidenciales o secretos. Con todo, el incumplimiento persistente por parte de un Estado Contratante de las obligaciones emanadas del Anexo 17 afecta a todos los demás Estados.

3.10 Como complemento de las auditorías de la OACI, convendría también considerar qué medios permitirían el aprendizaje y la emulación entre los Estados en relación con sus respectivas normas de seguridad de la aviación. La CEAC desempeña ya una intensa actividad en el área de la formación, tanto en el interior de Europa como en cooperación con las regiones vecinas. También la OACI debe proseguir sus actividades de fomento de la cooperación interregional, en coordinación con sus conferencias regionales.

3.11 Una cuestión que sigue planteándose es la necesidad de equilibrar mejor la seguridad de la aviación y la facilitación. Demasiado a menudo las normas de facilitación se elaboran independientemente de las normas de seguridad de la aviación, y viceversa. Se ha de buscar un equilibrio entre permitir al sector aéreo funcionar con el menor nivel de interferencia posible sobre sus operaciones debido a requisitos de protección y, por otra, garantizar que esta última no se pone en peligro por motivos de facilitación. A este respecto, se debe considerar hacer más compatibles los Anexos 9 y 17.

3.12 Por último, convendría complementar la actual “cláusula modelo sobre seguridad de la aviación” que figura en los acuerdos bilaterales o regionales con disposiciones sobre cooperación entre Estados que permita el reconocimiento (mutuo) de las normas de seguridad de la aviación. Esta cláusula modelo podría servir de base de negociación entre los Estados Contratantes y su elaboración un importante avance en el fomento del concepto de “control de seguridad único”.