



NOTA DE ESTUDIO

CONFERENCIA DE ALTO NIVEL SOBRE SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN (HLCAS)

Montreal, 12 al 14 de septiembre de 2012

**Cuestión 6 del
orden del día: Asegurar la sostenibilidad de las medidas de seguridad de la aviación**

SOLUCIONES SOSTENIBLES PARA LA SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

Aunque las medidas de seguridad y los arreglos a nivel estatal están demostrando ser efectivos para proteger la aviación civil internacional, un reto importante que tienen las autoridades estatales y la industria es asegurar el nivel apropiado de seguridad de la aviación, y al mismo tiempo la sostenibilidad de las medidas mismas. Para esto, los reguladores y la industria deben reconocer que la sostenibilidad es un elemento estratégico importante de la seguridad de la aviación y tomar medidas para encontrar soluciones sostenibles.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia de alto nivel sobre seguridad de la aviación a respaldar las conclusiones y recomendaciones que figuran en el párrafo 3.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El marco de Normas y métodos recomendados (SARPS) de la OACI relativos a la seguridad de la aviación incluye el Anexo 17 — *Seguridad* y SARPS pertinentes de los Anexos 2, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14 y 18. Esos SARPS se han ido desarrollando progresivamente debido a la amenaza de los actos de interferencia ilícita contra la aviación civil, tanto en respuesta a actos específicos, como en prevención de actos que podrían materializarse. Por ejemplo, las enmiendas sucesivas del Anexo 17 han introducido nuevas medidas de seguridad para elevar el nivel básico internacional, mejorado las existentes para fomentar su aplicación y codificado las mejores prácticas a medida que los métodos para organizar, detectar, prevenir y responder han evolucionado. Naturalmente, las modificaciones de esos SARPS han implicado costos incrementales para las autoridades estatales, los explotadores de aeropuertos, las líneas aéreas y prácticamente para todas las entidades que intervienen en la aviación civil. La Asociación del Transporte Aéreo Internacional estima que la seguridad de la aviación significó gastos de \$8,550 millones EUA para las líneas aéreas en 2011, lo cual excedió el nivel de utilidades de \$7,900 millones.

1.2 La OACI estima que la aviación civil crecerá un 6% en 2013, 6,4% en 2014 y 4,9% anualmente hasta 2020, y que, en el corto plazo, las líneas aéreas operarán en un medio difícil en términos de utilidades. Al mismo tiempo, se prevé que la amenaza de la interferencia ilícita contra la aviación civil persistirá y será más compleja al concebirse nuevos métodos de ataque. Las vulnerabilidades de la

seguridad de la aviación en el sistema mundial de transporte aéreo, incluyendo las detectadas por el Programa universal de auditoria de la seguridad de la aviación de la OACI, requieren considerable atención a largo plazo, de modo que puedan progresivamente reducirse las brechas, negando a los terroristas y a otros las oportunidades de aprovecharse de la aviación. Una situación económica mundial, caracterizada por la austeridad fiscal, exacerba los problemas.

1.3 En este contexto, la sostenibilidad de la seguridad de la aviación ha surgido como un elemento de política importante, que se destacó durante una serie de conferencias de seguridad de la aviación convocadas por la OACI en 2011 y 2012. Cada vez más, las autoridades estatales y los socios de la industria en la seguridad de la aviación, así como sus organizaciones internacionales, están buscando formas de mantener o mejorar el nivel de efectividad de la seguridad y de aumentar la eficiencia en el uso de los recursos asignados para la seguridad de la aviación y, en la mayor medida posible, mejorar la experiencia de los viajes.

2. ANÁLISIS

2.1 La ‘seguridad sostenible de la aviación’ puede definirse como la detección y prevención, y la respuesta y recuperación ante actos, o intentos de actos de interferencia ilícita contra la aviación civil, utilizando medios que la entidad o entidades responsables puedan sostener durante el tiempo necesario. Vale la pena tomar nota de algunos principios de política y prácticas que pueden contribuir a la sostenibilidad de la seguridad de la aviación. Éstos, y otros medios, pueden a su vez propiciar el desarrollo de un sistema de aviación civil sólido y económicamente viable.

2.2 Medidas de seguridad basadas en el riesgo

2.2.1 El punto de partida para considerar cualquier medida de seguridad debe ser una evaluación de los riesgos. Esas evaluaciones, realizadas objetiva y continuamente por las autoridades de seguridad pertinentes, y basadas en la información disponible y pertinente, incluyendo información de inteligencia, ayudan a asegurar que las medidas nuevas o modificadas estén justificadas, que correspondan con las necesidades reales y que sean proporcionales al nivel de riesgo.

2.2.2 El 37º período de sesiones de la Asamblea, en 2010, encargó al Consejo de la OACI que pidiera al Grupo de expertos sobre seguridad de la aviación que identificara y desarrollara una metodología de evaluación de riesgos para el contexto de la seguridad de la aviación, y que incluyera las evaluaciones basadas en el riesgo en toda recomendación de adopción de medidas de seguridad de la aviación nuevas o modificadas en el Anexo 17 o en cualquier otro documento de la OACI.

2.2.3 A nivel estatal, deberían establecerse arreglos institucionales apropiados para asegurar que la evaluación de riesgos, realizada de manera metódica, sea un aspecto de rutina del programa nacional de seguridad de la aviación civil y un factor en la toma de decisiones de política.

2.3 Seguridad orientada hacia resultados

2.3.1 La OACI ha observado que, con respecto a las prácticas de seguridad de la aviación de los Estados, hay una tendencia general de los reguladores a prescribir tanto los resultados esperados, como los métodos para lograrlos. La prescripción, tanto de los resultados como de los métodos para alcanzarlos, da cierto control y puede ser atractiva para las autoridades reguladoras, especialmente frente a la incertidumbre en cuanto al nivel y al tipo de amenazas y vulnerabilidades, y las consecuencias potenciales graves de actos e intentos de actos de interferencia ilícita contra la aviación civil.

2.3.2 No obstante, al prescribir los métodos para alcanzar los resultados, las autoridades responsables de aplicar las medidas de seguridad no tendrán la flexibilidad para usar otros métodos que,

aunque sean diferentes, pueden ser tan eficaces o más eficaces y eficientes para alcanzar el objetivo. Más recientemente, el concepto de ‘seguridad basada en resultados’ ha surgido como una política viable para alcanzar los objetivos de seguridad, permitiendo que quienes son responsables de la ejecución tengan opciones en cuanto a los medios para obtener los resultados necesarios en la gestión de los riesgos. Los reguladores podrían definir estas opciones, o dejarlo a discreción de las autoridades responsables de la ejecución. Naturalmente, si se optara por lo segundo, los reguladores podrían ejercer la supervisión apropiada a fin de asegurarse de que efectivamente se han logrado los resultados necesarios.

2.4 Racionalización de las medidas de seguridad

2.4.1 Al evaluar constantemente el grado de amenaza para la aviación civil de conformidad con la Norma 3.1.3 del Anexo 17, un Estado puede concluir que las medidas de seguridad que se introdujeron anteriormente ya no son necesarias, al entenderse mejor las amenazas y haber evolucionado los métodos y tecnologías de seguridad de la aviación. Aunque puede ser imprudente concluir que las amenazas previas nunca más se materializarán, la evolución de la gestión del riesgo en la aviación puede crear oportunidades para reducir las medidas de seguridad. Por ejemplo, una respuesta inmediata a la amenaza de los líquidos, aerosoles y geles (LAG) de 2008 fue la prohibición de transportar estos artículos en la cabina de pasajeros. Posteriormente se redujo la severidad de la restricción y se permitió llevar cantidades pequeñas de LAG, pues el tipo de riesgo y las medidas para contrarrestarlo evolucionaron. A medida que se desarrollen las tecnologías de detección y los métodos de inspección, podrían reducirse más las restricciones.

2.4.2 Así como los Estados tienen la responsabilidad de introducir nuevas medidas de seguridad o de reforzar las existentes, según sea necesario, se propone que los Estados también se responsabilicen de racionalizar o reducir las medidas de seguridad cuando ya no sean necesarias. En la práctica, esto puede ser un asunto de política pública difícil o controvertido, pues la reducción de las medidas, o su aparente reducción puede generar preocupación, a menos que se establezcan medidas compensatorias para asegurar que no aumente el nivel general de riesgo. A este respecto los Estados podrían considerar conveniente coordinar la racionalización de las medidas de seguridad con otras partes a nivel bilateral, regional o mundial, como parte de las estrategias para manejar tales problemas.

2.5 Optimización de la tecnología

2.5.1 Muchas medidas de seguridad implican grandes inversiones en tecnología, y modificaciones necesarias en la infraestructura e instalaciones aeroportuarias, y costos operacionales y laborales. Algunos ejemplos son los sistemas de detección, los sistemas de control del acceso, la vigilancia con cámaras de video y las barreras. Si bien tales sistemas tienen un ciclo de vida natural, el retorno de la inversión puede optimizarse actualizando el software, aplicando las mejores prácticas en la configuración y operación del sistema y prestando atención a los factores humanos, incluyendo la capacitación.

2.6 Reconocimiento mutuo de las equivalencias y control de seguridad único

2.6.1 Un principio fundamental de la seguridad de la aviación civil internacional es la “responsabilidad del Estado anfitrión”: cada Estado tiene la responsabilidad de velar por la seguridad de los vuelos que salen de los aeropuertos en su territorio de conformidad con los SARPS del Anexo 17 y los SARPS pertinentes de otros Anexos. Las ventajas del transporte aéreo en términos de eficiencia pueden reducirse cuando un Estado no reconoce como equivalentes las medidas de seguridad aplicadas en otro territorio, y vuelve a aplicarlas a los pasajeros, al equipaje o a la carga que llegan, o están en tránsito o en transbordo. La repetición de las medidas de seguridad puede considerarse necesaria por razones de gestión de riesgos, pero puede causar demoras, mayores costos e inconveniencias. Idealmente, los Estados deberían poder reconocer la equivalencia de las medidas que se aplican en el territorio de sus contrapartes

en la aviación, para apoyar el concepto del control único de seguridad. Este concepto, que figura en las Normas 4.4.2 (pasajeros y equipaje de mano) y 4.5.4 (equipaje de bodega) del Anexo 17 puede reducir los tiempos de conexión y los costos relacionados con los controles de seguridad (p. ej. equipo, personal de seguridad, etc.), y mejorar la facilitación para los pasajeros, aeropuertos y explotadores de aeronaves.

2.6.2 Si bien hay varios ejemplos del control de seguridad único y de otros acuerdos de equivalencia, incluyendo ejemplos recientes en el área de la seguridad de la carga, la determinación de la equivalencia no es fácil, y la OACI todavía no ha formulado medios para asistir a los Estados en ese sentido. Podrían elaborarse textos de orientación para ayudar a las autoridades estatales a evaluar equivalencias, y promoverlos para facilitar la cooperación en este campo.

2.7 Armonización

2.7.1 Por la naturaleza misma del sistema de transporte aéreo internacional, los explotadores de líneas aéreas y otras entidades que intervienen en el transporte aéreo, tales como consolidadores y expedidores de carga, están sujetos a la jurisdicción normativa de varios países. Como resultado, tienen que cumplir diversos requisitos de seguridad de la aviación y control fronterizo, algunos de los cuales pueden estar armonizados entre Estados, y se facilita su cumplimiento, y otros pueden no estar armonizados y crean dificultades adicionales de cumplimiento.

2.7.2 La sostenibilidad de la seguridad de la aviación puede mejorarse armonizando los requisitos entre dos o más jurisdicciones. Por ejemplo, al adoptar disposiciones armonizadas bilateral o regionalmente, el proceso de cumplimiento puede ser más eficiente, y se abren oportunidades para realizar la supervisión en forma colaborativa.

2.8 Estado de preparación en casos de crisis

2.8.1 Los eventos críticos en la seguridad de la aviación, tales como los actos o intentos de actos de interferencia ilícita, inevitablemente generan altos niveles de actividad para las principales partes afectadas, algunas veces durante largo tiempo. Si no se manejan bien, las amenazas pueden persistir, puede afectarse la capacidad de respuesta y retrasarse la normalización de las operaciones. La capacidad de sostener las actividades necesarias mediante prácticas de gestión apropiadas, por ejemplo teniendo más capacidad disponible para las situaciones de contingencia, permite que las organizaciones prevean y respondan ante situaciones de crisis con actividades sostenibles, y por ende promuevan la sostenibilidad general de los programas de seguridad de la aviación del Estado.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 Se invita a la Conferencia de alto nivel sobre seguridad de la aviación a concluir que:

- a) la sostenibilidad de las medidas y arreglos de seguridad de la aviación es una cuestión estratégica importante para todas las entidades que tengan responsabilidades relacionadas con la seguridad de la aviación;
- b) las medidas de seguridad basadas en el riesgo, orientadas hacia resultados, la racionalización de las medidas de seguridad, la optimización de la tecnología, el reconocimiento mutuo de la equivalencia y el control de seguridad único, así como la armonización y la preparación para casos de crisis, son principios de política y prácticas cuya aplicación puede contribuir significativamente a la sostenibilidad de las medidas y arreglos de seguridad de la aviación;

- c) debería hacerse más énfasis en lograr un equilibrio apropiado entre la efectividad de las medidas de seguridad y la facilitación.

3.2

Se invita a la Conferencia sobre seguridad de la aviación a recomendar que:

- a) los Estados adopten los principios y prácticas de política descritos en esta nota de estudio, para asegurar la sostenibilidad de sus programas nacionales de seguridad de la aviación civil;
- b) la OACI elabore y promueva textos de orientación para apoyar a los Estados en sus esfuerzos por mantener programas nacionales de seguridad de la aviación civil sostenibles;
- c) la OACI, los Estados y las distintas partes colaboren para desarrollar y aplicar medios para lograr la seguridad de la aviación sostenible.

— FIN —