



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 — equivalencia

ENFOQUE BASADO EN RESULTADOS PARA LA ELABORACIÓN DE MEDIDAS DE SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN SOSTENIBLES

(Nota presentada por Nueva Zelanda y Singapur)

RESUMEN

En esta nota se presenta un enfoque basado en los resultados como principio rector para la elaboración de medidas de seguridad de la aviación sostenibles. Los resultados y normas comunes son fáciles de identificar y comprender entre los Estados, reconociéndose, al mismo tiempo, que existen diferencias locales. Este enfoque proporciona, además, a los Estados la flexibilidad estratégica y operacional para que sigan siendo proactivos y enfrenten las amenazas en constante evolución.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia de alto nivel sobre seguridad de la aviación a apoyar las medidas propuestas en el párrafo 5.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Las amenazas para la aviación mundial están en constante evolución. Los programas de seguridad de la aviación deben ser proactivos y flexibles para enfrentar estas amenazas y mantener la iniciativa, permitiendo al mismo tiempo el crecimiento continuo del sector de la aviación civil. En este contexto, un enfoque basado en resultados debería ser el principio rector en la elaboración de medidas de seguridad de la aviación sostenibles. Los resultados deseados señalan las normas que deben aplicarse, y al mismo tiempo dan a los Estados la flexibilidad de determinar la mejor forma de cumplir con ellas teniendo en cuenta las circunstancias y riesgos locales. Este enfoque coincide con las demás iniciativas de la OACI en el campo de la aviación.

2. LA EVOLUCIÓN CONSTANTE DE LAS AMENAZAS Y LA RESPUESTA

2.1 La evolución de las amenazas

- a) Las amenazas para la aviación constituyen un problema mundial al que poco le afectan las fronteras estatales. Sin embargo, la amenaza se manifiesta de maneras diferentes en los distintos Estados e incluso, varía dentro de cada Estado según los

factores locales. El acceso a los recursos (financieros, de instrucción y equipo) y la situación local en cuanto a seguridad definirán la manera en que se planificará y llevará a cabo un ataque.

- b) Los incidentes que han ocurrido desde 2009 ilustran los distintos métodos que se han aplicado en ataques terroristas. En 2009, Al-Qaeda en la Península Arábiga (AQAP) intentó detonar un artefacto explosivo improvisado (IED) oculto en la persona de un individuo en el vuelo 253 de Northwest Airlines. En 2010, se descubrieron dos IED AQAP en envíos en distintos vuelos de carga internacionales. En 2011, un grupo separatista detonó un IED portado por una persona en el aeropuerto internacional de Moscú, pero fuera del cordón de seguridad tradicional del aeropuerto. Estos pocos ejemplos ilustran la diversificación de los métodos a medida que los grupos adaptan sus tácticas y técnicas según su entorno.
- c) La diversificación y adaptabilidad son los puntos fuertes más importantes de los grupos terroristas. Esto se reconoce en la labor del Grupo de trabajo sobre amenazas y riesgos del Grupo de expertos sobre seguridad de la aviación que alienta a todos los Estados a establecer y mantener un “estado del contexto de riesgo” propio de las circunstancias del Estado miembro. El trabajo del grupo relativo a las amenazas emergentes [p.ej., los sistemas portátiles de defensa antiaérea (MANPADS)] ilustra que la amenaza y el riesgo difieren dependiendo del entorno local.

2.2

La respuesta

- a) En todos los Estados hay factores específicos que influyen en la ejecución y sostenibilidad de sus operaciones de seguridad. La legislación difiere, en particular con respecto a las facultades y responsabilidades de los servicios de seguridad en los aeropuertos. Algunos Estados emplean empresas privadas y otros han establecido agencias gubernamentales de seguridad de la aviación. La cultura y la historia también moldean la estructura y el enfoque de los procedimientos de seguridad que constituyan las mejores prácticas. Estas diferencias específicas se reconocen como soberanía en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional original de 1944.
- b) La crisis financiera mundial también ha puesto de relieve la necesidad de que todos los Estados miembros prioricen cuidadosamente los servicios gubernamentales en función de recursos que son limitados. Para mantener un nivel aceptable de cobertura de seguridad, es preciso aplicar un enfoque basado en los riesgos teniendo en cuenta, al mismo tiempo, el nivel de amenaza y las otras prioridades gubernamentales. En la norma 3.1.3 de Anexo 17 — *Seguridad*, se establece que “Cada Estado debe vigilar en forma permanente el nivel de amenaza para la aviación civil dentro de su territorio y establecer y poner en práctica políticas y procedimientos para ajustar los elementos pertinentes de su programa nacional de seguridad de la aviación civil en función de las evaluaciones del riesgo de seguridad de las autoridades nacionales correspondientes”. Esta norma reconoce que los Estados tienen que satisfacer necesidades diferentes para enfrentar la evolución de las amenazas y riesgos que representan los grupos terroristas en su región. Los Estados deben tener la flexibilidad de adaptarse y evolucionar más rápidamente que los grupos terroristas, y deben traspasar recursos en apoyo de un programa de seguridad proactivo.

3. UN ENFOQUE BASADO EN RESULTADOS CON RESPECTO A MEDIDAS DE SEGURIDAD SOSTENIBLES Y VALIDACIÓN MUTUA ENTRE LOS ESTADOS

3.1 Un enfoque basado en resultados debería ser el principio rector de un régimen de seguridad de la aviación sostenible. Las medidas de seguridad de la aviación basadas en resultados son sostenibles porque son eficaces, flexibles y eficientes en función de los recursos. El Grupo de expertos sobre seguridad de la aviación ha señalado que este enfoque permite a los Estados ser flexibles y determinar por sí mismos las medidas de seguridad para lograr el objetivo de la mejor manera posible. Así, se reconoce que las amenazas están en constante evolución y que no hay dos incidentes que sean idénticos.

3.2 Con este enfoque se logran los beneficios siguientes:

- a) **Flexibilidad.** Permite que los Estados traspasen recursos rápidamente a las áreas de riesgo más elevado. Los recientes ataques y tentativas de ataque demuestran que los grupos terroristas intentan aprovechar las lagunas observadas en la arquitectura de seguridad del Estado y que pueden adaptarse rápidamente a los cambios. Los Estados necesitan flexibilidad para desplazar recursos con el fin de subsanar estas lagunas, en particular en el actual entorno de limitaciones financieras. Asimismo, necesitan tener la capacidad de hacerlo rápidamente para anticipar las amenazas emergentes. La industria también tendrá que ser flexible para adaptar las medidas de seguridad a sus propias circunstancias. Un enfoque prescriptivo que se aplica en todos los casos por igual no proporciona la flexibilidad estratégica u operacional que se requiere para enfrentar las amenazas contemporáneas.
- b) **Sostenibilidad.** Un enfoque basado en resultados proporciona sostenibilidad a largo plazo con respecto a las normas del Anexo 17 — *Seguridad*, y permite que se aborden eficazmente las amenazas para la seguridad de la aviación sin obstaculizar el crecimiento continuo de las operaciones de la aviación civil. Las normas y métodos recomendados prescriptivos no pueden seguir el ritmo de grupos terroristas innovadores. Sería necesario revisar y promulgar medidas prescriptivas cada vez que surge una nueva amenaza; además estas medidas tendrían que ser amplias para abarcar todos los modelos y circunstancias operacionales. Incluso así, es improbable que pudieran cubrirse todas las posibilidades. En el peor de los casos, esto puede indirectamente fomentar una cultura reactiva frente a las amenazas emergentes, en la que los Estados esperan que ocurran los incidentes y sólo entonces establecen métodos para contrarrestarlos.
- c) **Eficiencia.** La evaluación de riesgos para determinar cuál es la mejor manera de lograr resultados en cuanto a seguridad definirá además la manera más eficaz de utilizar los recursos. No debería prescribirse a los Estados una cantidad de capital humano u otros recursos como factor determinante para alcanzar los objetivos de seguridad. La evaluación de los riesgos permite lograr el equilibrio más apropiado de recursos para hacer frente a la amenaza y ayuda, asimismo, a crear una cultura proactiva que promueve la innovación y flexibilidad para establecer las mejores prácticas en los sectores público y privado.
- d) **Validación mutua y equivalencia.** Los resultados y las normas comunes pueden identificarse y comprenderse fácilmente entre los Estados. En la práctica, los resultados están vinculados a las medidas de actuación del sistema que pueden fácilmente ser objeto de seguimiento y comparación entre los Estados. Esto permitirá a los Estados con regímenes de seguridad claramente sofisticados reconocer la

eficacia de los distintos enfoques con respecto al mismo resultado. Se evitará que un Estado dependa de una “imagen reflejada” de sus propios métodos para evaluar el sistema de otro Estado. Antes de que un Estado pida a otro implantar medidas de seguridad adicionales para enfrentar una amenaza inminente, tendrá que tener en cuenta las medidas de seguridad existentes en ese Estado para mitigar el riesgo. Los Estados deberían reconocer las medidas existentes como equivalentes cuando con ellas se logran los mismos objetivos de seguridad. Otro de los beneficios es la pronta identificación de la asistencia que se requiere en cuanto a capacidad cuando está claro que un Estado no logra un determinado resultado en materia de seguridad.

- e) **Cooperación.** Un beneficio indirecto de la validación mutua de resultados de seguridad es que se generará entendimiento entre los Estados. Un Estado tendrá que comprender los elementos específicos que influyen en otro Estado al evaluar si va a reconocer sus medidas. Los Estados tendrán que investigar y adaptarse en lugar de actuar introspectivamente al llevar a cabo evaluaciones bilaterales.

4. **COHERENCIA CON EL ENFOQUE GLOBAL DE LA OACI CON RESPECTO A LA AVIACIÓN**

4.1 El enfoque basado en resultados se está aplicando como principio subyacente de la OACI en todos los ámbitos de la aviación. Por ejemplo, las normas del Anexo 17 relativas al transporte seguro de carga aérea y correo se centran, en general, en los resultados. Más allá del ámbito de la seguridad de la aviación, la OACI está experimentando un cambio filosófico en relación con la seguridad operacional de la aviación con la implantación de los sistemas de gestión de la seguridad operacional con base en los resultados de seguridad operacional. Esto alienta a los encargados de la reglamentación de los Estados a evaluar la seguridad operacional del sector de la aviación comercial en función de resultados convenidos y la gestión apropiada de los riesgos, dando menos importancia a las medidas prescriptivas. Un enfoque basado en resultados en la seguridad de la aviación reforzará la coherencia en los Estados y la industria en todos los principales sectores de la aviación.

5. **CONCLUSIÓN**

5.1 Las medidas de seguridad deberían corresponder a la amenaza. La amenaza se adaptará y evolucionará y lo mismo debe ocurrir con la respuesta de los Estados, para tomar la iniciativa. Con resultados efectivos en materia de seguridad, los Estados pueden tener flexibilidad y al mismo tiempo pueden mantenerse normas coherentes y sostenibles en todo el sistema, a escala mundial. Un enfoque basado en resultados representa la conclusión lógica de un programa de seguridad que empieza con un estado del contexto de riesgo. Además, constituye la manera más eficaz de establecer un nivel común de seguridad entre los Estados reconociendo al mismo tiempo que existen diferencias locales. Este enfoque concuerda con las normas de la OACI en todos los ámbitos de la aviación.

5.2 Se invita a la Conferencia de alto nivel sobre seguridad de la aviación a:

- a) considerar el carácter en constante evolución de las amenazas y los factores internos que servirán de impulso a los programas de seguridad de los Estados; y
- b) recomendar a la Secretaría de la OACI que el enfoque basado en resultados sea uno de los principios rectores en la elaboración de medidas de seguridad de la aviación sostenibles.