



المؤتمر الرفيع المستوى بشأن أمن الطيران

مونتريال، ١٢-١٤ سبتمبر ٢٠١٢

البند ٦ من جدول الأعمال: ضمان استدامة تدابير أمن الطيران - التكافؤ

نهج قائم على النتائج حيال تدابير أمن الطيران المستدامة

(ورقة مقدمة من نيوزيلندا وسنغافورة)

الملخص

يُعرض في هذه الورقة نهج قائم على النتائج كمبدأ توجيهي لدى إعداد تدابير أمن الطيران المستدامة، وهو يسمح بتسهيل وفهم النتائج المنشودة والقواعد القياسية المشتركة بين الدول مع الإقرار بوجود اختلافات محلية. كما يمنح هذا النهج الدول المرونة الاستراتيجية والتشغيلية لتبقى قادرة على استباق الأمور والتصدي للتهديدات التي لا تكف عن التطور. **الإجراء:** يُدعى المؤتمر الرفيع المستوى بشأن أمن الطيران إلى تأييد الإجراءات الواردة في الفقرة ٥.

١- المقدمة

١-١ التهديدات المحدقة بالطيران العالمي في تطور مستمر. وينبغي لبرامج أمن الطيران أن تكون استباقية ومرنة للتصدي لهذه التهديدات والاحتفاظ بزماد المبادرة، مع إتاحة المجال للنمو المتواصل لقطاع الطيران المدني. وفي هذا السياق، ينبغي أن يشكل النهج القائم على النتائج المبدأ الأساسي لتوجيه تدابير أمن الطيران المستدامة. وتشير النتائج المتوخاة إلى القواعد القياسية التي ينبغي الامتثال لها مع منح الدول المرونة لتحديد أفضل طريقة لتنفيذ القاعدة القياسية بالنظر إلى الظروف والمخاطر المحلية. ويتفق هذا النهج مع مبادرات الايكاو الأخرى في مجال الطيران.

٢- استمرار تطور التهديدات وإجراءات المكافحة

١-٢ التهديد الآخذ بالتطور

أ) تشكل التهديدات الأمنية المحدقة بالطيران مشكلة عالمية ولا تراعى فيها كثيرا حدود الدول. ولكن، يبرز التهديد بشكل مختلف في الدول المختلفة، وهو يختلف حتى بحسب العوامل المحلية ضمن كل دولة. وسيحدد ما هو متاح من موارد كالتمويل والتدريب والتجهيزات، بالإضافة إلى الحالة الأمنية المحلية، طريقة التخطيط لهجوم ما والقيام به.

ب) وتلخص الوقائع البارزة التي حصلت منذ عام ٢٠٠٩ الأساليب المختلفة للهجمات الإرهابية. ففي عام ٢٠٠٩، حاولت القاعدة في شبه الجزيرة العربية تفجير جهاز انفجاري ارتجالي محمول على متن الرحلة رقم ٢٥٣ للخطوط الجوية Northwest Airlines. وفي عام ٢٠١٠، تم اكتشاف جهازين انفجاريين ارتجاليين تابعين للقاعدة في شبه الجزيرة العربية في إرساليات على متن رحلتي شحن دوليتين منفصلتين. وفي عام ٢٠١١، قامت مجموعة انفصالية بتفجير جهاز انفجاري ارتجالي محمول داخل مطار موسكو الدولي، ولكن خارج الطوق الأمني التقليدي في المطار. وتلخص هذه الأمثلة على قلتها تنوع الأساليب فيما تطور المجموعات التكتيكية والتقنيات المتبعة وفقا لبيئتها.

ج) ويشكل التنوع والقدرة على التكيف نقاط القوة الأساسية التي تتمتع بها المجموعات الإرهابية. وهذا ما يتم الإقرار به ضمن عمل فريق العمل المعني بالتهديدات والمخاطر التابع لفريق خبراء أمن الطيران الذي يشجع جميع الدول على إعداد وتحديث بيان عام عن سياق المخاطر حسب ظروف الدولة العضو. ويشير عمل الفريق بشأن التهديدات الناشئة مثل منظومات الدفاع الجوي المحمولة إلى أن التهديد والخطر يختلفان حسب البيئة المحلية.

إجراءات المكافحة

٢-٢

أ) لجميع الدول عوامل فريدة خاصة بها تؤثر على إجراء عملياتها الأمنية واستدامتها. وتختلف التشريعات، لاسيما بشأن سلطات خدمات الأمن ومسؤولياتها في المطارات. وتستخدم بعض الدول هيئات من القطاع الخاص فيما أنشأت دول أخرى وكالات حكومية لأمن الطيران. وتحدد الثقافة والتاريخ أيضا تركيبة وتركيز إجراءات الأمن التي تشكل أفضل الممارسات. ويتم الإقرار بهذه الاختلافات الفريدة في مسألة السيادة في النسخة الأصلية لاتفاقية الطيران المدني الدولي لعام ١٩٤٤.

ب) كما أن الأزمة المالية العالمية قد ألقت الضوء بالنسبة إلى جميع الدول الأعضاء على الحاجة إلى توخي الاحتراس في ترتيب أولويات الخدمات الحكومية بالمقارنة مع الموارد المحدودة. ويجب استخدام نهج قائم على المخاطر للحفاظ على مستوى مقبول من التغطية الأمنية، مع الأخذ في الحسبان مستوى التهديد والأولويات الحكومية الأخرى. وتشير القاعدة ٣-١-٣ من الملحق السابع عشر - الأمن إلى ما يلي: "يجب على كل دولة متعاقدة أن تنظر بصفة مستمرة في مستوى التهديد الذي يتعرض له الطيران المدني في إقليمها، وأن تنشئ وتنفذ السياسات والإجراءات لكي تعدل طبقا لذلك العناصر ذات الصلة في برنامجها الوطني لأمن الطيران المدني، وذلك على أساس تقييم للمخاطر الأمنية تقوم به السلطات الوطنية المعنية". وتقر هذه القاعدة بأنه لدى الدول شروط مختلفة للتصدي للتهديدات والمخاطر الآخذة بالتطور التي تطرحها المجموعات الإرهابية في منطقتها. وينبغي أن تتمتع الدول بالمرونة للتكيف والتطور بشكل أسرع من المجموعات الإرهابية، ولتحويل الموارد للحفاظ على برنامج أمن استباقي.

٣- نهج قائم على النتائج حيال التدابير الأمنية المستدامة والمصادقة المتبادلة بين الدول

١-٣ ينبغي أن يشكل النهج القائم على النتائج المبدأ الأساسي الذي يوجه نظام أمن الطيران المستدام. وتدابير أمن الطيران القائمة على النتائج مستدامة لأنها تمتاز بالفعالية والمرونة والكفاءة من حيث الموارد. وقد أشار فريق خبراء أمن الطيران إلى أن هذا النهج يسمح للدول بأن تمارس المرونة وتحدد بنفسها أفضل التدابير الأمنية الممكنة وأكثرها عملية لبلوغ النتيجة. وهو يقر بأن التهديدات لا تنفك تتطور ولن يكون هناك من واقعيتين متماثلتين.

ويمتاز هذا النهج بالفائدة من حيث العناصر التالية:

(أ) **المرونة:** إنها تتيح للدول تحويل الموارد سريعاً إلى المجالات الأعلى خطورة. وتشير الهجمات ومحاولات الهجمات التي وقعت مؤخراً إلى أن المجموعات الإرهابية ستسعى إلى استغلال الثغرات القائمة في هيكل أمن الدولة ويمكنها أن تتكيف سريعاً مع التغييرات. وتحتاج الدول إلى المرونة لنقل الموارد بغية سد تلك الثغرات - لاسيما في بيئة القيود المالية الحالية. وهي تحتاج أيضاً إلى القدرة على القيام بذلك بسرعة لاستباق التهديدات الناشئة. وستحتاج الصناعة أيضاً إلى المرونة لتكييف التدابير الأمنية مع الظروف التي تعمل فيها. ولا يوفر النهج الفرضي أو الموحد المرونة الاستراتيجية أو التشغيلية اللازمة للتصدي للتهديدات المعاصرة.

(ب) **الاستدامة:** يوفر النهج القائم على النتائج الاستدامة الطويلة الأمد للقواعد التي ينص عليها الملحق السابع عشر - /الأمن. ويسمح هذا بمعالجة التهديدات الأمنية بطريقة فعالة لا تعيق النمو المتواصل لعمليات الطيران المدني. ولن تتماشى القواعد والتوصيات الفرضية مع وتيرة المجموعات الإرهابية الابتكارية والتهديدات الأمنية الآخذة بالتطور. وسيكون من الضروري إعادة صياغة التدابير الفرضية ونشرها كل مرة يبرز فيها تهديد جديد، وسيكون أيضاً من الضروري أن تكون مسهبة لتغطية جميع النماذج والظروف التشغيلية؛ وحتى في هذه الحالة، من المستبعد أن تتمكن من تغطية جميع الاحتمالات. وفي أسوأ الحالات، قد تشجع بشكل غير مباشر قيام ثقافة رجعية تجاه التهديدات الناشئة فيما تنتظر الدول حدوث الوقائع قبل التمكن من إعداد ممارسات جديدة للتصدي لها.

(ج) **الكفاءة:** استخدام عمليات تقييم المخاطر لتحديد الطريقة الفضلى لبلوغ نتيجة أمنية ما سيحدد أيضاً الاستخدام الأكفأ للموارد. وينبغي ألا تُفرض على الدول كمية من رأس المال البشري أو غيره من الموارد على أنها العنصر الحاسم للتوصل إلى الأمن. ويتيح تقييم المخاطر توازن الموارد الأنسب للتصدي للتهديد. كما يساعد على قيام ثقافة استباقية تشجع على الابتكار والمرونة في وضع أفضل الممارسات في القطاعين العام والخاص.

(د) **المصادقة المتبادلة والتكافؤ:** يسهل تحديد النتائج والقواعد المشتركة وفهمها بين الدول. ومن الناحية العملية، ترتبط النتائج بتدابير أداء النظام التي يسهل تعقبها ومقارنتها بين الدول. وسيسمح ذلك للدول التي من الواضح أن لديها نظم أمنية متطورة بأن تعترف بفعالية مقاربات مختلفة لبلوغ النتيجة عينها. وسيتيح تقادي اعتماد إحدى الدول على "صورة طبق الأصل" من ممارساتها الخاصة لتقييم نظام دولة أخرى. وقبل أن تطالب إحدى الدول دولة أخرى بتطبيق تدابير أمنية إضافية للتصدي لتهديد أمني وشيك، ينبغي أن تأخذ الدولة مقدمة الطلب في الحسبان التدابير الأمنية القائمة في تلك الدولة للتخفيف من الخطر. وينبغي للدولة أن تعترف بالتدابير القائمة على أنها متكافئة إذا كانت تحقق الأهداف الأمنية عينها. والفائدة الإضافية هي تيسير عملية تقديم المساعدة من أجل رفع مستوى القدرات حين يكون من الواضح أن إحدى الدول لا تحقق إحدى النتائج الأمنية.

(هـ) **التعاون:** الفائدة غير المباشرة للمصادقة المتبادلة على النتائج الأمنية هي أنها ستبني تفاهماً بين الدول. وسيكون على الدول فهم التأثيرات الفريدة ضمن دولة أخرى لدى تقييم ما إذا كانت ستعترف أم لا بتدابيرها. وستكون الدول مجبرة على التحلي بالاستقصاء والاستيعاب بدلا من الميل إلى الاستقراء لدى القيام بعمليات التقييم الثنائية.

٤- الاتساق مع نهج الايكاو العام حيال الطيران

١-٤ يجري تطبيق نهج قائم على النتائج كمبدأ أساسي في الايكاو في جميع مجالات الطيران. فعلى سبيل المثال، القواعد الواردة في الملحق السابع عشر ذات الصلة بالنقل الآمن للشحن الجوي والبريد تركز عامة على النتائج. وإلى جانب مجال أمن الطيران، تقوم الايكاو بتحول فلسفي هام في سلامة الطيران من خلال تطبيق نظم إدارة السلامة القائمة على النتائج المحققة في مجال السلامة. ومن شأن ذلك تشجيع المنظمين الحكوميين على تقييم أداء إحدى منظمات الطيران التجارية في مجال السلامة بالمقارنة مع النتائج المتفق عليها والإدارة الملائمة للمخاطر، مع قدر أقل من التشديد على التدابير الفرضية. وسيؤدي النهج القائم على النتائج حيال الأمن إلى اتساق أكبر بالنسبة إلى الدول والصناعة في جميع قطاعات الطيران الرئيسية.

٥- الاستنتاج

١-٥ ينبغي أن تكون التدابير الأمنية متناسبة مع التهديد. والتهديد سيتغير ويتطور ويجب أن ينطبق هذا على رد الدولة أيضا للتمكن من كسب زمام المبادرة. وتزود النتائج الأمنية التي تمتاز بالكفاءة الدولة بالمرونة مع الحفاظ على قواعد قياسية متسقة ومستدامة عبر النظام العالمي. والنهج القائم على النتائج هو الخلاصة المنطقية لبرنامج أمن يبدأ ببيان عام عن سياق المخاطر. وهو أيضا الطريقة الأكثر فعالية لإقامة مستوى مشترك من الأمن بين الدول مع الإقرار بوجود اختلافات محلية. وهذا النهج متسق مع قواعد الايكاو القياسية في جميع مجالات الطيران.

٢-٥ يُدعى المؤتمر الرفيع المستوى بشأن أمن الطيران إلى ما يلي:

أ) النظر في الطبيعة دائمة التطور للتهديدات والعوامل الداخلية التي توجه برنامج الدولة في مجال الأمن؛

ب) توصية الأمانة العامة للايكاو بأن يكون النهج القائم على النتائج أحد المبادئ الرئيسية التي توجه عملية وضع التدابير المستدامة لأمن الطيران.