



ASAMBLEA — 40º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 12: Seguridad de la aviación — Política

FOMENTO DE LA INNOVACIÓN EN LA SEGURIDAD
MEDIANTE UNA POLÍTICA NORMATIVA EFICAZ

[Nota presentada por el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI)]

RESUMEN

ACI apoya la adopción e implementación del Plan global para la seguridad de la aviación (GASeP). Una de sus cinco prioridades clave es “*Perfeccionar los recursos tecnológicos y fomentar la innovación*”.

La industria trabaja sobre urgentes innovaciones en materia de seguridad de la aviación, que van de las mejoras incrementales a las innovaciones radicales o revolucionarias, como un replanteamiento completo de la inspección de pasajeros mediante la seguridad inteligente. Este programa, que se aplica desde hace tiempo, ha gozado del pleno apoyo de los aeropuertos, las compañías aéreas y los reglamentadores que han trabajado en colaboración para desarrollar y ensayar nuevas formas de trabajo para beneficio de todos y, lo que es más importante, para beneficio de los pasajeros que son sometidos a inspecciones de seguridad en el aeropuerto.

Tanto las soluciones incrementales como las radicales requieren un clima de innovación, lo que a su vez exige un apoyo proactivo de los reglamentadores y de la OACI. ACI sugiere etapas específicas que los Estados miembros y la OACI pueden aplicar para ayudar a la industria a abordar los importantes retos del mañana.

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

- inste a los Estados a que adopten reglamentaciones menos prescriptivas, realicen evaluaciones de consecuencias, consulten con la industria, apliquen nuevos ensayos de tecnología y examinen la forma en que se certifica y aprueba el uso de la tecnología;
- pida al Consejo que permita diferentes maneras de cumplir con los SARPS del Anexo 17 que alcancen el mismo objetivo, basándose en una evaluación de los riesgos y justificación; y
- pida al Consejo que considere elaborar un documento independiente donde se enumeren medios alternativos para cumplir con los SARPS del Anexo 17.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	La presente nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico — <i>Seguridad de la aviación y facilitación</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	
<i>Referencias:</i>	<i>Plan global para la seguridad de la aviación (GASeP) (Doc 10118)</i> <i>A40-WP/14 Innovación en la aviación</i>

¹ Las versiones en español, árabe, chino, francés, inglés y ruso fueron proporcionadas por el ACI.

1. RETOS PARA LA SEGURIDAD AEROPORTUARIA

1.1 Las amenazas contra la aviación civil exigen medidas de mitigación proactivas apoyadas por evaluaciones de riesgo eficaces. Como las amenazas y los riesgos cambian rápidamente, tanto los Estados como la industria enfrentan retos al tratar de implantar medidas de seguridad eficaces en forma oportuna. No obstante, muchas de las medidas de seguridad actuales son resultado directo de “atornillar” la seguridad en la infraestructura aeroportuaria en respuesta a la amenaza más reciente y sin que se la considere o se la considere tardíamente, en la fase de diseño del aeropuerto. El tiempo que lleva ensayar y aprobar un nuevo equipo es normalmente largo, de modo que es probable que la solución a un problema se encuentre solamente después de haberse identificado una nueva amenaza.

1.2 Paralelamente, la infraestructura aeroportuaria existente no puede manejar el crecimiento previsto. ACI prevé que el tráfico de pasajeros aumentará en un 4,1% anual para alcanzar los 20 900 millones para 2040. Muchos aeropuertos están acercándose a sus capacidades de diseño o ya las han alcanzado o superado, provocando congestión, niveles de servicio insatisfactorios y frustración de los pasajeros.

1.3 No solo hay más pasajeros que pasan por los aeropuertos, sino que sus expectativas de calidad de servicio están cambiando. En todo el mundo, las personas esperan que los servicios que reciben en su vida cotidiana sean rápidos y fáciles de utilizar – desde las opciones de autoservicio a las herramientas en línea, la automatización y la atención a la clientela. Los servicios públicos también están cambiando, y cada vez más agencias gubernamentales están modernizando la forma en que regulan y prestan los servicios que ofrecen a los ciudadanos. La seguridad aeroportuaria no es inmune a estas tendencias y la industria está pensando activamente formas de ajustarse a las expectativas del público, manteniendo la protección de éste.

1.4 El objetivo del Plan global para la seguridad de la aviación (GASeP) está apoyado, entre otras cosas, por el principio de “Innovación: alentar a los Estados y a las partes interesadas a que conciben, establezcan e intercambien formas innovadoras de aplicar políticas y medidas de seguridad de la aviación”.

2. DEL CAMBIO INCREMENTAL AL RADICAL: ENFOQUE DE LA INDUSTRIA PARA LA INNOVACIÓN EN LA SEGURIDAD

2.1 En octubre de 2017, el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI) y la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) emprendieron una actividad conjunta denominada Nuevas experiencias en viajes y tecnología o NEXTT. Esta iniciativa reúne conceptos e ideas que transformarán e movimiento de pasajeros y carga para adaptarse mejor a la demanda del mañana. NEXTT definirá la forma en que la tecnología y los procesos avanzados pueden facilitar las mejoras del servicio y capacidad para toda la jornada en tierra. Por ejemplo, NEXTT está investigando como la tecnología de procesamiento avanzada, como el seguimiento e identificación, la robótica y la automatización puede mejorar la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y la experiencia de los consumidores. También considera cuál sería la mejor forma de utilizar los datos mediante la construcción de modelos de predicción y la inteligencia artificial para la toma de decisiones en tiempo real y la mejora de la eficiencia.

2.2 En enero de 2019, ACI asumió la responsabilidad principal del programa de seguridad inteligente – que había compartido previamente con la IATA. La seguridad inteligente identifica soluciones, comparte mejores prácticas e impulsa cambios en la inspección de pasajeros y equipaje. Por ejemplo, los sistemas de retorno automático de bandejas y la carga en paralelo fueron soluciones propuestas por la seguridad inteligente que han pasado a ser la nueva norma en muchos puestos de control de pasajeros de todo el mundo. Los sistemas de detección de explosivos para el equipaje de cabina (EDS-CB) y de inspección avanzada del equipaje de cabina [por ejemplo el equipo de tomografía computarizada (CT)] se utilizan cada vez más puesto que permiten una mayor capacidad de detección, una reducción en el número de bandejas por pasajero y un aumento de la satisfacción de éste. Dichas innovaciones tienen carácter incremental, es decir son mejores versiones de un producto existente, en lo que actualmente conocemos como puesto de inspección de seguridad.

2.3 Si bien la innovación puede ser incremental, también puede tener carácter radical y “revolucionario”. Las partes interesadas en seguridad de la aviación deben mantener su visión en el horizonte a más largo plazo y estar preparados para perturbaciones. En la Segunda Conferencia de alto nivel sobre seguridad de la aviación, de la OACI, la industria presentó varios temas (HLCAS/2-WP/22) que podrían transformar la experiencia general de la seguridad aeroportuaria. Después de extensas consultas, ACI producirá una visión de seguridad inteligente para 2040 que servirá de orientación para nuestra labor en los próximos años.

2.4 La innovación en la seguridad de la aviación se necesita con carácter urgente y constituye una prioridad para los aeropuertos – pero su materialización dependerá de las medidas adoptadas por los Estados y la OACI.

3. **COMO PUEDEN LOS ESTADOS MIEMBROS FOMENTAR LA INNOVACIÓN DE LA SEGURIDAD**

3.1 Haciendo que las reglas nacionales de seguridad de la aviación sean menos prescriptivas: los reglamentos prescriptivos se basan en riesgos pasados y presentes (incluyendo mitigaciones disponibles) y no pueden adaptarse fácilmente para tener en cuenta nuevas amenazas y nuevas soluciones. Análogamente, con frecuencia los reglamentos antiguos y obsoletos se eliminan lentamente de la “referencia de base” o no se eliminan en absoluto. Los reglamentos de seguridad deberían estar más basados en el rendimiento y los resultados, es decir, deberían determinar el objetivo que ha de alcanzarse, pero sin definir detalladamente la forma de hacerlo. Este enfoque debería ir acompañado de una sólida vigilancia y un enfoque en colaboración para eliminar carencias en materia de seguridad. La reglamentación basada en el rendimiento tiene la ventaja de obligar a la industria a pensar soluciones y asumir la responsabilidad de su gestión de riesgos, en vez de encerrarse en la complacencia, lo que a menudo resulta oneroso para los aeropuertos. Por ejemplo, en 2013, Australia elaboró un marco conceptual dirigido a lograr un enfoque más basado en los resultados para la reglamentación de la seguridad del transporte. Este marco corresponde estrechamente con los enfoques adoptados por otros órganos gubernamentales en el país².

3.2 Realizando evaluaciones de consecuencias y consultas con la industria: ACI apoya la necesidad de realizar adecuadas evaluaciones de consecuencias y de tomar decisiones en colaboración para introducir prácticas innovadoras. Las evaluaciones de consecuencias son una estimación de los efectos positivos y negativos de la introducción de medidas de mitigación nuevas o modificadas en los sistemas de aviación existentes y de todos los interesados pertinentes que participan activamente en dicho sistema. Los Estados deberían realizar una evaluación de consecuencias cada vez que se diseñan medidas de seguridad nuevas o modificadas y, de preferencia, antes de su implementación. Consultando a los interesados en las primeras etapas del desarrollo de medidas de seguridad nuevas o modificadas, los Estados deberían obtener un mayor nivel de comprensión y, con ello, una mayor aceptación y apoyo por parte de los involucrados, lo que conduce a una mayor sostenibilidad.

3.3 Incluyendo cláusulas en la reglamentación que faciliten nuevos ensayos de tecnología: sin afectar la línea de referencia establecida por el Anexo 17, los Estados deberían introducir en sus reglamentos cláusulas para facilitar futuros ensayos e innovaciones que podrían ayudar a identificar formas eficaces de abordar nuevas amenazas. Por ejemplo, la Unión Europea permite que sus Estados miembros se aparten temporariamente de sus reglamentos al ensayar nuevos métodos y tecnologías de inspección³. Dichos ensayos deben satisfacer ciertas condiciones y deben comunicarse por escrito a la Comisión Europea

² “Security Management Systems – Industry Discussion Paper”, Gobierno de Australia, Departamento de infraestructura y transporte. Febrero de 2013

³ Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1998 de la Comisión de la UE por el que se establecen medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea, Anexo Capítulo 12.8, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1998&from=EN>.

para que apruebe el ensayo. Debería alentarse a los Estados a que introduzcan en sus reglamentos nacionales cláusulas similares, permitiendo a los interesados que ensayen nuevas tecnologías que se aparten de los reglamentos, en particular cuando éstos están redactados en forma prescriptiva.

3.4 Examinando la forma en que se certifica y aprueba el uso de una nueva tecnología: La certificación y aprobación de una nueva tecnología constituye un proceso largo y oneroso. No existe un único proceso mundial unificado para la certificación, lo que significa que puede ser necesaria certificar equipo para diferentes Estados, duplicando la carga de trabajo. Análogamente, el añadido de nuevos algoritmos al equipo de inspección requiere que los reglamentadores vuelvan a aprobarlos, lo que no sería necesario para sistemas que no son AVSEC (como los soportes lógicos para la detección de fauna). Los Estados deberían apoyar la elaboración de una norma de la industria como la de Imagen digital y comunicaciones en seguridad (DICOS) que permitirá a las partes y máquinas intercambiar mutuamente imágenes e información en forma fluida y continua.

4. **CÓMO PUEDE LA OACI FOMENTAR LA INNOVACIÓN EN SEGURIDAD**

4.1 Enumerando diferentes formas de cumplir con los SARPS del Anexo 17: Puede haber diferentes formas de cumplir una norma o método recomendado. El enfoque adoptado con respecto a las nuevas normas de seguridad en la parte pública ha sido evitar la imposición de un único método de cumplimiento y, en vez de ello, incluir una “canasta de medidas” en el documento 8973 – Manual de seguridad. Este enfoque resulta beneficioso debido a que permite contar con cierta flexibilidad y velocidad, proporcionando al mismo tiempo un cierto nivel de control. No obstante, puede sostenerse que estas opciones para la implementación tendrían nivel inferior a los SARPS pero algo superior al de los textos de orientación. Por consiguiente, ACI sugiere que el marco de seguridad de la aviación de la OACI debería indicar diferentes medios aceptables de cumplimiento con mayor frecuencia y más mayor claridad. Una forma de hacerlo sería imitar la práctica del sector de mercancías peligrosas, que comprende principios y disposiciones básicas en el Anexo 18 pero que las “amplía” en un documento independiente de “Instrucciones Técnicas” (Documento 9284).

4.2 Permitiendo la aplicación de medios de cumplimiento alternativos sobre la base de su justificación: Cuando la reglamentación nacional tiene carácter diferente de las normas del Anexo 17 pero logra, por otros medios, el mismo objetivo, debería ser posible que el Estado en cuestión demostrara la equivalencia de este enfoque diferente, sobre la base de una evaluación de riesgo y justificación sometidas a examen por la OACI. Por ejemplo, para abordar la amenaza de los artefactos explosivos improvisados (IED), puede argumentarse que el equipo de detección a distancia usado en conjunto con tecnología de detección de trazas de explosivos es equivalente a una inspección física (cacheo). En los próximos años se desarrollarán cada vez más técnicas innovadoras en los aeropuertos, de modo que debería existir un mecanismo que permita a los Estados justificar sus razones para aplicar estas técnicas sin que se considere que no cumplen con las disposiciones de la OACI.

4.3 No exigiendo la notificación de diferentes medios de cumplimiento como “diferencias”: la OACI exige que los Estados notifiquen diferencias con respecto al Anexo 17 en 3 casos: a) cuando la reglamentación nacional es más estricta que la norma o método recomendado (SARPS); b) cuando la reglamentación nacional es de índole distinta de los SARPS pero “se logra por otros medios el mismo objetivo”; y c) cuando la reglamentación nacional ofrece menos protección que los SARPS correspondientes. Con arreglo a los principios de innovación y sostenibilidad, la OACI debería considerar eliminar el punto b) de la lista de diferencias notificables. Se ha aducido que el Anexo 17 está suficientemente centrado en los resultados. En este caso, debería aceptarse, que hay diferentes maneras de cumplir los SARPS de dicho Anexo.