

ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL
Octava Reunión de Autoridades de Aviación Civil de la Región SAM (RAAC/8)

(Buenos Aires, Argentina, 23 al 25 de abril de 2003)

(Preparada por la Secretaría)

Cuestión 2 del

Orden del Día: Análisis del Programa AVSEC de la OACI y su impacto en la Región

Resumen

Esta nota de estudio tiene por objeto examinarán las actividades AVSEC que vienen siendo desarrolladas en el ámbito mundial y el impacto de éstas a nivel regional.

Referencias:

- Anexo 17 al Convenio de Aviación Civil Internacional
- Manual de seguridad para la protección de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita (Doc. 8973/6) (Distribución limitada)
- Informe de la Conferencia Ministerial de Alto Nivel sobre Seguridad de la Aviación
- Informes del Grupo AVSEC de la CLAC
- Informe de la Undécima Reunión del GREPECAS
- Informe de la Segunda Reunión del Subgrupo del GREPECAS de Aeródromos y Ayudas Terrestres / Planificación Operacional de los Aeródromos (AGA/AOP/SG/2)
- Informe de la Séptima reunión de Autoridades de Aviación Civil RAAC/7
- Informe de la IV Conferencia en seguridad de la aviación para los países de Latinoamérica y el Caribe: La seguridad de la aviación en el siglo XXI
- Notas de estudio 168° Período de sesiones del Consejo de la OACI

1. Antecedentes

1.1 Con motivo de la séptima reunión de autoridades aeronáuticas de la región SAM (RAAC/7) realizada en la ciudad de Salvador de Bahía, Brasil, entre le 1° y 3 de julio de 2002, al tratar la cuestión 2 del orden del día, relativa a la seguridad de la aviación, las autoridades presentes fueron informadas sobre el trabajo desarrollado por la Oficina Regional Sudamericana y las perspectivas a futuro sobre la protección contra actos de interferencia ilícita en el ámbito regional. En dicha oportunidad, se observó que con posterioridad a los lamentables acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, se debieron adoptar una serie de medidas a nivel nacional, regional e internacional para sostener el transporte aéreo y buscar las mejores alternativas que permitan su recuperación en el más corto plazo.

1.2 En esa oportunidad, se pasó revista a las acciones adoptadas por la OACI, destacando la Resolución A33-1 *“Declaración sobre el uso indebido de aeronaves civiles como armas de destrucción y otros actos de terrorismo que afectan a la aviación civil”* y la Resolución A33-2: *“Declaración refundida de los criterios permanentes de la OACI relacionados con la protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita”*. Asimismo, se observó los acuerdos alcanzados durante la Reunión Ministerial de Seguridad que se llevó a efecto en Montreal, en febrero de 2002. Producto del análisis de la Seguridad de la Aviación en la Región, la RAAC/7 adoptó la Conclusión 7/3 sobre *Medidas para el mejoramiento de la Seguridad de la Aviación*, por la que se instaba a las autoridades de aviación civil de la Región SAM a:

- a) Que, en la medida de sus posibilidades, tomen acciones que apunten a mantener sistemas de control efectivos, pero que al mismo tiempo permitan un equilibrio entre la facilitación y la seguridad.
- b) Que en el trabajo futuro, tomen en cuenta la coordinación y cooperación que debe existir entre los Estados de la región, considerando las limitaciones económicas para la adquisición de equipos, que permita enfrentar las amenazas nuevas y emergentes.
- c) Implementar medidas consecuentes con el nivel de amenaza de cada Estado, tomando en cuenta que no todos están en el mismo estatus.
- d) Impulsar medidas preventivas que apunten a la “identificación del pasajero” propiciando la creación de una base de datos regional, utilizando medios como los pasaportes de lectura mecánica o de identificación biométrica.
- e) Fomentar la estandarización de normas a nivel regional y el intercambio y/o adquisición conjunta de equipos.
- f) Identificar claramente las necesidades de los Estados en materia de capacitación y propender a la instrucción utilizando expertos de la propia región.
- g) Apoyar la participación activa en el “plan mundial de seguro aeronáutico por riesgo de guerra” propiciado por la OACI.
- h) Orientar a sus respectivos representantes en el Consejo de la OACI, para que en las decisiones sobre seguridad de la aviación civil, actúen en conjunto de acuerdo a los intereses de la Aviación Civil de la Región SAM.

1.3 Con relación al “seguro aeronáutico por riesgo de guerra”, se dio a conocer el trabajo desarrollado por el Grupo de Expertos y el Consejo de la OACI, especialmente sobre el Plan Mundial que tiene por objeto proporcionar una cobertura de seguro aeronáutico por responsabilidad civil respecto a terceros por riesgo de guerra, a favor de los explotadores de las líneas aéreas y otras partes de la aviación civil, mediante la creación de una aseguradora sin fines de lucro que tenga como respaldo la garantía de los Estados.

1.4 Asimismo, la Reunión tomó conocimiento del trabajo realizado en el seno del GREPECAS y de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), tomando nota que el primero estaba propugnando la constitución de un Comité, cuya primera reunión se llevó a cabo en el mes de agosto de 2002; en tanto que la CLAC, había avanzado, a través de su grupo AVSEC, en tareas que tienen como objetivo principal la “elaboración de una política regional en materia de seguridad de la aviación civil”.

1.5 En esa oportunidad, la Reunión también analizó las perspectivas previstas en un escenario de corto y mediano plazo que permita a los Estados recuperar la confiabilidad en el transporte aéreo y adoptar medidas de control efectivo, que, al mismo tiempo, encuentren un equilibrio entre la facilitación y la seguridad. En este contexto, las autoridades aeronáuticas de la Región SAM expresaron su preocupación en cuanto a las medidas adicionales de seguridad de aviación civil, por las dificultades que tendrían los Estados en la implementación de dichas medidas, por los altos costos, y sus posibles repercusiones en el programa universal de auditoría de la aviación civil.

1.6 Dentro de este asunto se hizo referencia a la Enmienda 10 del Anexo 17 de la OACI, las medidas adicionales y varias normas y métodos recomendados que por algunas razones sería difícil implementarlas, debido a los altos costos del equipamiento, las diferencias en el nivel de amenaza, la soberanía de los Estados y la extensión en la aplicación de las normas del transporte aéreo internacional al doméstico, resaltando que el Convenio de Chicago hace referencia únicamente al transporte aéreo internacional.

1.7 En ese sentido, se propuso que las autoridades aeronáuticas de la Región orienten a sus representantes en el Consejo para que en las decisiones sobre esta materia actúen en conjunto en defensa de los intereses de la aviación civil de la Región; redoblar la atención para que en el programa universal de auditorías de seguridad de la aviación civil quede limitada al nivel de la acción gubernamental del Estado, dejando a éstos el ejercicio de los controles en sus territorios, preservando de esta forma el espíritu del Convenio de la Aviación Civil Internacional; y, adoptar una posición firme y conjunta en las decisiones sobre seguridad de aviación civil, buscando un equilibrio entre las medidas de seguridad y las amenazas reales, evitando costos adicionales a los usuarios y empresas del transporte aéreo de la Región.

1.8 Con relación a la coordinación en materia de seguridad de la aviación (AVSEC), las autoridades de aviación civil instaron a la OACI y la CLAC a llevar a cabo las coordinaciones necesarias para evitar duplicaciones de trabajo en el campo de AVSEC.

2. Programa AVSEC de la OACI

2.1 Partiendo de las Resoluciones A33-1 y A33-2 previamente mencionadas, la OACI ha venido implementando las siguientes medidas en materia AVSEC:

- revisión de los instrumentos jurídicos;
- perfeccionamiento del Anexo 17 al Convenio de Aviación Civil Internacional “Seguridad” – *Protección de la aviación civil internacional contra actos de interferencia ilícita*;
- revisión de otros Anexos al Convenio de Chicago con relación a la seguridad;
- fortalecimiento del mecanismo AVSEC especialmente en materia de evaluaciones técnicas;
- activación de la labor de los documentos de lectura mecánica;
- examen de los procedimientos para servicios de navegación aérea;

- revisión de manuales de la OACI y textos de orientación y elaboración de conjuntos de material didáctico sobre seguridad; y,
- fortalecimiento de los programas de instrucción.

Plan de Acción AVSEC de la OACI

2.2 De igual manera, se creó un Plan de acción de seguridad de la aviación de la OACI, que incluye auditorías regulares, obligatorias, sistemáticas y armonizadas; asimismo, se acordó que a los países en desarrollo se les proporcione asistencia técnica y financiera, a fin de tomar medidas correctivas para rectificar las deficiencias que se observen durante las auditorías. Este Plan de acción fue adoptado por el Consejo, en su 166° período de sesiones, con el objetivo primordial de promover la seguridad de la aviación mundial mediante auditoría de los Estados contratantes.

2.3 Dentro del plan de acción de la OACI para fortalecer la seguridad de la aviación, se recomienda a los Estados que compartan activamente la información sobre amenazas y garanticen que las medidas de seguridad que se apliquen sean objetivas y no discriminatorias. Se encargó a la OACI que continúe con el análisis de las amenazas nuevas y emergentes, que estudie minuciosamente la suficiencia de los convenios internacionales sobre seguridad de la aviación, que se adopte medidas para enfrentar el problema de seguro aeronáutico por riesgo de guerra y que ejecute un *plan de acción de seguridad de la aviación integral*.

2.4 Luego de la aprobación del Plan de acción de la seguridad de la aviación por parte del Consejo de la OACI (14 de junio de 2002), se ha acelerado el desarrollo de instrumentos técnicos para administrar el programa de auditoría, así como la enmienda al Manual de seguridad y la preparación de material de instrucción apropiado. Durante la 14° reunión del Grupo de Expertos sobre seguridad de la aviación (AVSECP), se consideró necesario prestar atención a la aplicación del Anexo 17, la organización de la seguridad de la aviación en los aeropuertos, la legislación nacional, la adhesión de los Estados a los convenios AVSEC y su aplicación, así como la instrucción del personal AVSEC. Asimismo, se vio la necesidad de restaurar la confianza del público en el transporte aéreo y asegurarse de que las medidas de seguridad no obstaculicen ni dificulten la circulación de pasajeros, carga, correo o aeronaves. De igual manera, se recomendó los Estados garantizar la financiación de las medidas de seguridad; armonizar los niveles de seguridad; y que prioricen la aplicación de las medidas de seguridad.

2.5 De conformidad con las recomendaciones del grupo de expertos AVSECP y las decisiones tomadas durante el 166° período de sesiones del Consejo y con el asesoramiento del Grupo de trabajo sobre auditorías del grupo de expertos, la OACI ha producido los siguientes documentos:

- Manual de referencia para auditorías de la seguridad de la aviación (SARM);
- Modelo de Memorando de acuerdo (MOU) entre la OACI y el Estado que sería objeto de auditoría;
- Cuestionario previo a la auditoría que el Estado debe llenar;
- Programas de instrucción de auditores; y
- Documentación relativa a la certificación de estos últimos.

Se prevé que dichos documentos se modifiquen a medida que progrese el Programa universal de auditoría de la seguridad de la aviación (USAP).

2.6 El Grupo de trabajo sobre auditorías del grupo de expertos AVSECP ha propuesto la adopción del SARM en su totalidad. El AVSECP reconoció y apoyó, en principio, la labor llevada a cabo por el Grupo de trabajo sobre auditorías y la Secretaría, y recomendó que esta última prosiguiera la vía actual para validar y perfeccionar el método del programa de auditoría al ejecutar la fase inicial del USAP.

2.7 Se prevé que la Organización realice todas las actividades relacionadas con el USAP. El control del programa por la OACI garantizaría su normalización, objetividad y credibilidad. Por ello, la OACI coordinará, dirigirá y controlará todas las actividades de auditoría incluyendo el suministro del material necesario, la instrucción de expertos y equipos y el suministro de equipos nombrados y dirigidos por la Organización. Para mayor transparencia del programa y armonización mundial de los procedimientos de auditoría, se invitó a los Estados a participar en la implantación del USAP con expertos certificados adscritos a corto plazo para que lleven a cabo auditorías AVSEC bajo la dirección de la OACI.

2.8 Si los recursos lo permiten, las auditorías se llevarán a cabo principalmente en inglés, francés y español. Otras auditorías se llevarán a cabo con la participación de una o varias personas que conozcan el idioma de la OACI escogido por el Estado y mediante el uso de intérpretes. Los informes proporcionados al Estado objeto de auditoría estarían siempre redactados en el idioma de la OACI seleccionado por el Estado. De igual manera, se está adoptando un riguroso cumplimiento de los principios de soberanía, universalidad, transparencia, oportunidad, amplitud, coherencia, objetividad, justicia y calidad, todos los cuales constituyen elementos básicos del USOAP. En reconocimiento del carácter esencial de la información relativa a AVSEC, se ha adoptado para el USAP el principio de la confidencialidad.

Subsección de Auditoría de la Seguridad de la Aviación (ASA)

2.9 Asimismo, la OACI ha establecido una Subsección de auditoría de la seguridad de la aviación (ASA) dentro de la Subdirección de seguridad de la aviación y facilitación pero fuera de la Sección AVSEC, asegurando así un cierto grado de autonomía respecto a las demás actividades de seguridad de la aviación. En este contexto, la Subsección de auditoría de la seguridad de la aviación elaboraría, ejecutaría y coordinaría el Programa universal de auditoría de la seguridad de la aviación (USAP), elaboraría y mantendría actualizados los procedimientos e instrumentos estándar de auditoría de la seguridad de la aviación, y aseguraría el control de calidad del proceso de auditoría e informes de las mismas.

3 Situación regional

3.1 Como se recordará, la Décima reunión del GREPECAS, al tomar nota del creciente énfasis que los Estados, Organismos Internacionales y la OACI estaban poniendo en la seguridad de la aviación civil (AVSEC) a raíz de los acontecimientos de terrorismo ocurridos el 11 de septiembre de 2001 y, en particular, la resolución adoptada por la Asamblea de la OACI en su 33º Período de Sesiones y la reunión de su Grupo de expertos sobre AVSEC en noviembre de 2001 acordó, entre otras cosas, la constitución de un Comité de seguridad de la aviación civil (AVSEC), subordinado al AGA/AOP/SG.

3.2 La Undécima Reunión de GREPECAS, cambió la dependencia del AVSEC/COMM para reportar directamente a GREPECAS. Asimismo, se revisaron sus Términos de Referencia, quedando como sigue:

- a) Fomentar la cooperación regional entre los Estados, organizaciones internacionales y la industria a fin de facilitar la exitosa implantación de las Normas y Métodos Recomendados (SARPs) de la OACI relacionados con la seguridad de la aviación (AVSEC);
- b) Alentar la participación de los Estados en el Mecanismo y Programas de Implantación AVSEC de la OACI, a fin de incluir sus aportes voluntarios de financiamiento y personal cuando fuera solicitado por la OACI;
- c) Apoyar activamente el Plan de Acción AVSEC aprobado por la ICAO y otras iniciativas regionales AVSEC; y
- d) Favorecer una toma de conciencia en el ámbito AVSEC dentro de la región, mediante el auspicio y la participación en actividades de instrucción afines y seminarios.

Con la finalidad de estrechar la coordinación entre la OACI y la CLAC, se invitó a este último organismo a designar un oficial para asistir a las reuniones del Comité AVSEC, así como que comparta los informes y documentos pertinentes del Grupo AVSEC de la CLAC con el GREPECAS; y que de igual forma, el Comité comparta los informes y documentos pertinentes sobre su programa de trabajo con la CLAC.

Impacto de los actos terroristas del 11 de septiembre en la región

3.3 Cabe recordar que, después del 11 de septiembre todos los conceptos sobre seguridad están siendo revisados debido a que cambiaron sustancialmente y, dada la profundidad de dichas modificaciones, se debe analizar a escala regional, los términos del Anexo 17 y el nuevo Manual de seguridad, con miras a determinar su impacto en los países de la región.

3.4 Respecto a la aplicación de normas, métodos recomendados y directrices de la OACI en la región, es necesario evaluar su cumplimiento y la notificación de diferencias a la OACI.

3.5 Con relación a la capacitación, se debe propender a que los cursos se asignen de acuerdo a las necesidades de la región y, en ese sentido, la política de instrucción deberá responder a las recomendaciones de los organismos regionales, entiéndase, GREPECAS y CLAC. En relación con las auditorías, es fundamental disponer de apropiado entrenamiento de acuerdo a las características actuales, tomando en cuenta que los auditores deben pertenecer a la misma región.

3.6 Considerando la diferencia del nivel de amenaza entre los Estados de la región y otros de fuera de ella, es necesario que las iniciativas regionales apunten a evaluar el nivel de viabilidad económica de los Estados para implementar nuevas medidas impulsando la cooperación en materia de recursos humanos, materiales y económicos. Asimismo, es necesario seguir considerando en la región las amenazas tradicionales y, sobre las amenazas nuevas, analizar básicamente lo que realmente está afectando a la región, de tal manera, que se establezca una política regional que permita trabajar coordinadamente para garantizar un nivel adecuado de seguridad para los Estados de la región.

3.7 En lo referente a la adquisición de equipos, debido a los altos costos de los mismos, se requiere unificar esfuerzos a fin de lograr un acuerdo para la adquisición conjunta de equipos, lo cual, abarataría sustancialmente los costos.

3.9 Finalmente, es importante mantener los sistemas de control efectivos para los pasajeros en los aeropuertos, pero considerando un equilibrio entre la facilitación y la seguridad.

4 **Acción sugerida**

4.1 Se invita a la Octava Reunión de Autoridades de Aviación Civil de la Región SAM a:

- a) Tomar conocimiento de la información suministrada en esta nota de estudio; y
- b) Adoptar las medidas que estime conveniente para impulsar el trabajo coordinado en la región, tomando en consideración los comentarios del punto 3 de la presente nota.
