



REUNIÓN DEPARTAMENTAL DE FACILITACIÓN (FAL)

Duodécima reunión

(El Cairo, 22 de marzo - 2 de abril de 2004)

**Cuestión 1 del
orden del día: Novedades desde la 11ª Reunión departamental**

AVISOS PARA LOS VIAJEROS

(Nota presentada por los Estados de la Comunidad del África Oriental; Kenya, Tanzania, Uganda)

RESUMEN

Las medidas recomendadas a la Reunión departamental figuran en el párrafo 6.1.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Desde hace un año la Región África Oriental se ha visto perturbada por avisos para los viajeros relacionados con el turismo y emitidos por terceros países, en los cuales se manifestaba el temor a posibles ataques terroristas contra sus nacionales en dicha región.

1.2 Los Estados de África Oriental no tienen objeciones por lo que respecta a los avisos para los viajeros en los cuales se proporciona información sobre los requisitos relativos a visados, costumbres locales, acceso a los consulados, seguridad aeronáutica, alertas meteorológicas, inquietudes específicas por lo que respecta a la seguridad tales como desórdenes civiles, piratería o delincuencia, o avisos similares expedidos por la Organización Mundial de la Salud en relación con cuestiones de salud a modo de advertencia para los viajeros.

1.3 No obstante, estos avisos para los viajeros relacionados con el terrorismo han perjudicado en forma importante a la aviación y las corrientes de turismo a los Estados de África Oriental. La Organización Mundial del Turismo ha determinado que estos avisos para los viajeros tienden a exagerar los problemas de forma desproporcionada y a menudo hacen que la balanza se incline más hacia un mayor temor a los viajes por parte de los consumidores que hacia una mayor protección al consumidor. La Organización Mundial del Turismo también ha identificado la cuestión de diferencias importantes en las indicaciones de los distintos países, lo cual conlleva a contradicciones en los avisos y determina la necesidad de que se adopten recomendaciones a fin de aumentar al máximo la protección de los viajeros y a la vez reducir al mínimo las consecuencias por lo que respecta a viajes, comercio y desarrollo.

1.4 En mayo de 2003, la Organización Mundial del Turismo publicó sus Orientaciones para la gestión de crisis y desastres y pidió a los países y organizaciones miembros a “que se mantuvieran al margen de la guerra de recomendaciones para los viajeros” en cumplimiento del

Artículo 6 de su Código Ético Mundial para el Turismo en el que se declara que: "... incumbe a los gobiernos facilitar esas informaciones sin perjudicar de forma injustificada ni exagerada al sector turístico de los países receptores y los intereses de sus propios operadores."

2. REPERCUSIONES EN LA ECONOMÍA DE ÁFRICA ORIENTAL A RAÍZ DE LOS AVISOS PARA LOS VIAJEROS

2.1 Los avisos para los viajeros, que han estado en efecto desde mayo último, han perjudicado masivamente a las economías de los Estados de África Oriental.

2.2 En Kenya, por ejemplo, la industria del turismo quedó arruinada por una disminución masiva en la llegada de turistas después de la imposición de advertencias para los viajeros en contra de los viajes no esenciales por terceros países hace unos ocho meses atrás. Si bien las advertencias publicadas por todos los países europeos se levantaron rápidamente, la advertencia para los viajeros de los Estados Unidos permanece en pie y ha ocasionado enormes consecuencias en la economía de Kenya, causando graves daños económicos a dicho país y penurias a muchos kenianos de todas las condiciones sociales.

2.3 La advertencia para los viajeros, que ha estado en efecto desde mayo último ha sido muy perjudicial para la economía de Kenya. Las llegadas de turistas en 2003 estuvieron en su punto más bajo. Fueron inferiores al período inmediatamente posterior a septiembre 11; a continuación figura la lista de las llegadas a Jomo Kenyatta.

2.4 Total de llegadas internacionales al Aeropuerto internacional en comparación con el total de llegadas de turistas a Nairobi en los últimos cuatro años:

2000	Total de llegadas 311 100 / turistas 227 168 (73%)
2001	Total de llegadas 294 700 / turistas 179 163 (60%)
2002	Total de llegadas 298 000 / turistas 206 710 (69%)
2003	Total de llegadas 385 776 / turistas 175 940 (46%)

El año pasado menos del 50% de las llegadas correspondían a turistas mientras que hace unos años más del 70% de todas las llegadas correspondían a turistas. De los ciudadanos estadounidenses que llegaron a Kenya en 2003 un porcentaje aún menor correspondía a turistas, teniendo en cuenta que sigue la advertencia para los viajeros estadounidenses contra los viajes no esenciales a Kenya.

2.5 Dado que la industria del turismo está estrechamente relacionada con otros sectores de la economía, se ha producido un efecto negativo de "reacción en cadena" y muchos kenianos han perdido su empleo y el modo de ganarse la vida. El turismo es una parte fundamental de la economía de Kenya y su colapso está creando graves problemas en muchos sectores de la economía. A raíz de esto se ha producido un estancamiento de la economía, como lo demuestran las últimas cifras publicadas por el gobierno correspondientes al año 2003.

2.6 Como resultado de amenazas terroristas generales todo un país ha sido declarado poco seguro por lo que respecta a "viajes no esenciales" a largo plazo. Esto simplemente le hace el juego a los terroristas al crear condiciones de temor, que arruinan la estabilidad del país en cuestión y que pueden llevar a la creación de dichas condiciones, lo que permite que los terroristas recluten más partidarios. Es un hecho que hoy en día existe mayor riesgo de terrorismo en casi todos los países del mundo libre, comprendidos los propios Estados Unidos, y no es lógico impedir los viajes a un país en el cual el riesgo de un acto terrorista tal vez no sea mayor que el de muchos otros países.

2.7 Kenya es un país democrático y está de acuerdo con los mismos valores de los terceros países que publican los avisos. Hace un año hubo elecciones democráticas pacíficas en Kenya, con lo cual llegó al poder un nuevo gobierno que ha demostrado estar realmente comprometido a llevar a cabo una mejor gestión. Kenya podría ser un amigo importante de los

Estados Unidos en una zona en la cual muchos de los países vecinos son menos estables y menos confiables. No tiene sentido que el Gobierno de los Estados Unidos emita avisos para los viajeros que son perjudiciales para la economía de Kenya y que podrían suscitar cierta hostilidad hacia “occidente” en el público general que ve destruida su forma de ganarse la vida. Al crear inseguridad económica, los avisos para los viajeros de los Estados Unidos podrían promover las condiciones que alientan el apoyo a los terroristas.

2.8 Para el mantenimiento de las relaciones internacionales lo mejor sería que el Gobierno de los Estados Unidos brindara asistencia a los países afectados por dichos avisos para los viajeros. Este ha sido el enfoque adoptado por el Gobierno británico mediante una reciente visita pública del Alto Comisionado Británico a dos hoteles centrales de Nairobi inmediatamente después de una falsa alarma sobre la colocación de una bomba, aparentemente provocada por la Embajada de los Estados Unidos en Nairobi, que en efecto fue una demostración positiva de buenas relaciones internacionales y del apoyo de Gran Bretaña y que fue sumamente apreciada por el público de Kenya. Sería excelente que los gobiernos de terceros países adoptaran el mismo método como acto universal de apoyo con motivo de las injusticias a las que muchos hacen frente a raíz de los actos de terror.

3. MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS ESTADOS DE ÁFRICA ORIENTAL PARA AUMENTAR LA SEGURIDAD Y CONTRARRESTAR EL TERRORISMO

3.1 Es un hecho indiscutido de que los riesgos de ataques terroristas indiscriminados en lugares públicos han aumentado en todo el mundo, y los gobiernos de la región de África Oriental se han comprometido a mejorar los aparatos de seguridad nacional y a trabajar en coordinación con los organismos de seguridad internacionales para proteger al público de cualquier acto de terrorismo posible.

3.2 A este respecto, los Estados de esta región han adoptado medidas específicas, que incluyen la adopción de legislación adecuada, el establecimiento de unidades antiterroristas, el fortalecimiento de la infraestructura de seguridad en los aeropuertos e instalaciones para turistas, la adopción de mejores procedimientos de seguridad, la aplicación de medidas de vigilancia y contra el terrorismo, la detención de sospechosos y la adopción de medidas enérgicas contra el terrorismo y sus células y la cooperación con otros países para alcanzar un medio ambiente más seguro.

4. CLASIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA PROTECCIÓN DE LA AVIACIÓN EN KENYA

4.1 La prestigiosa revista The Economist, de Londres, realizó recientemente un análisis sobre los riesgos terroristas en varios países. Países como los Estados Unidos y el Reino Unido se clasificaron como zonas de alto riesgo y se consideran con más riesgos que Kenya, Uganda y Tanzania.

5. RECOMENDACIONES

5.1 Los Estados de África oriental, Kenya, Tanzania y Uganda, creen firmemente que existe la necesidad urgente de que se realicen esfuerzos internacionales concertados para tratar la iniciativa de avisos a los viajeros en su conjunto ya que en la práctica actual, algunos Estados emiten avisos y advertencias unilaterales a los viajeros que afectan de manera negativa a los países receptores de turismo; la iniciativa deberá emprenderse sobre la base de un número de principios encaminados a salvaguardar las relaciones internacionales y la cooperación entre Estados. Estos principios son:

a) Cooperación internacional

El terrorismo nos afecta a todos, ya que los ataques terroristas pueden ocurrir en cualquier parte del mundo. Es necesario que los Estados se unan para establecer condiciones en virtud de las cuales se mantengan la justicia y el respeto a las obligaciones provenientes de las leyes internacionales. Es necesario que los Estados garanticen que no se cause sufrimiento injustamente a causa de otros debido al temor universal al terrorismo. La comunidad internacional en su conjunto debería adoptar medidas colectivas. Tales medidas podrían ser el suministro de toda la información pertinente y la ayuda mutua en cuestiones relativas a actos de terrorismo. Estas medidas son las que han solicitado las Naciones Unidas durante la reunión preparatoria interregional del octavo congreso, en la que se recomendaron orientaciones internacionales sobre la delincuencia organizada y el terrorismo para su adopción por la Asamblea General.

También se pueden encontrar ejemplos de dichas orientaciones sobre cooperación internacional en los organismos de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en el Anexo 17 — Seguridad, Protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita, en el marco del Convenio sobre Aviación Civil Internacional se proporciona una norma con respecto al papel que desempeñan los Estados contratantes en la cooperación internacional. Cada Estado contratante está obligado a compartir con los demás Estados contratantes la información relativa a amenazas que puedan afectar a los intereses de la seguridad de la aviación de dichos Estados y dispone que los Estados deben asegurarse de que se evite la utilización inapropiada o la divulgación de dicha información.

b) Actos de buena fe

Los Estados que deseen emitir avisos a los viajeros contra otros Estados deberían, como acto de buena fe y al finalizar su vigilancia y control, informar al Estado pertinente que se piensa emitir un aviso a los viajeros contra él. Además, los Estados deberían otorgar al Estado interesado la oportunidad de examinar la información sobre seguridad recopilada antes de emitir dicha advertencia a los viajeros para garantizar que la divulgación de la información no sea perjudicial a la legislación nacional de los Estados que la emiten.

c) Exactitud, legitimidad y uniformidad

Además, teniendo en cuenta la cooperación internacional, los Estados deberían garantizar que la información recibida es exacta, legítima y hasta donde sea posible, uniforme. Por ejemplo, la información contradictoria constante suministrada por diferentes Estados a los viajeros mediante el levantamiento de prohibiciones de viaje por algunos Estados acompañada por la emisión ulterior de una prohibición de viajes de otros Estados indica que no existe un acuerdo sobre la información original que lleva a los Estados correspondientes a emitir la primera advertencia a los viajeros.

d) Jurisdicción

Los Estados deberían respetar la igualdad soberana de todos los miembros de la comunidad internacional y acordar este respeto especialmente sobre cuestiones que influyen negativamente en los Estados, y no menoscabar la integridad

territorial de los Estados publicando datos que procuran perjudicar al Estado, cuando es inadecuado hacerlo.

Mientras los Estados tengan la obligación de proteger a sus ciudadanos, los Estados deberían evitar sobreextender su jurisdicción nacional ya que esto puede causar la hostilidad hacia los Estados que lo hacen. Los Estados deberían garantizar que, con total imparcialidad para todas las partes intervinientes, la información dada no solamente sirva a los usuarios sino que también proteja los intereses, especialmente los intereses económicos, de quienes estén afectados directamente por el contenido de la información en los avisos a los viajeros.

e) Finalidad o carácter específico

Los avisos a los viajeros deberían ser específicos hasta donde sea posible en términos de la probable amenaza y en la zona del Estado sujeta a la amenaza. Además, se debería mencionar el tipo de amenaza hasta donde sea reconocible, para evitar que amenazas a la seguridad en solamente a una parte de un país o región puedan indicar que todo el país o región y alrededores son inseguros.

f) Discriminación

Los Estados tienen la obligación de garantizar que cuando se emiten avisos a los viajeros se observa la ley internacional, al punto de que no se observen distinciones con respecto a la emisión de prohibiciones o avisos a los viajeros. Los Estados deberían asegurarse de que al emitir esos avisos a los viajeros se mencionan todos los Estados expuestos a la amenaza.

g) Mecanismo de examen

Se debería establecer un mecanismo que disponga un límite a la duración del aviso a los viajeros y también medidas para emitir un aviso de anulación cuando se hayan adoptado medidas para eliminar la amenaza. Se debe prestar la debida atención a los derechos y libertades que figuran en las disposiciones de derecho internacional, y que no se deben violar al emitir esos avisos.

6. MEDIDAS RECOMENDADAS A LA REUNIÓN

Se invita a la reunión a que:

- a) intercambie opiniones sobre la información que se proporciona en esta nota; y
- b) adopte una recomendación que incluya procedimientos para la adopción de avisos y advertencias a los viajeros.

Estos procedimientos deberían incorporar los principios que figuran en los apartados a) a e) del párrafo 5.