

ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL
OCTAVA REUNIÓN DE AUTORIDADES DE AVIACIÓN CIVIL DE LA REGIÓN SAM
(RAAC/8)

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

Cuestión 2 del
Orden del Día: Análisis del Programa AVSEC de la OACI y su impacto en la Región

SEGURIDAD EN COLOMBIA

(Nota informativa presentada por Colombia)

Resumen

Esta nota informativa pone a consideración de las autoridades aeronáuticas de aviación civil los desarrollos y el programa que ha venido realizando COLOMBIA en seguridad aeroportuaria para el beneficio de los viajeros internacionales y su ofrecimiento de ayudar y cooperar estrechamente con los Países de la Región y la OACI.

Recuento Histórico

A partir de 1994 el Estado Colombiano inició un proyecto para el desarrollo de la seguridad aeroportuaria, con un horizonte inicial de 10 años, mediante 5 estrategias: desarrollo normativo, consolidación del factor humano, adquisición y mantenimiento de tecnología, supervisión a los sistemas de seguridad aeroportuaria y desarrollo de la gestión institucional.

El desarrollo normativo se inició a partir de la elaboración y puesta en marcha del Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria a través de la resolución 04026 de 1995. Este instrumento jurídico permitió la incorporación de las principales recomendaciones del Anexo 17, definiendo entre otros aspectos el objetivo de la seguridad aeroportuaria, la autoridad en materia de seguridad aeroportuaria, el campo de aplicación, la organización nacional y local, los comités de seguridad de aeropuerto, los controles preventivos, las actuaciones de emergencia, las responsabilidades de los aeropuertos y los explotadores de aeronaves y las sanciones por violación a las disposiciones de seguridad aeroportuaria.

Durante los años posteriores y hasta el 2002, el desarrollo normativo se centró en la elaboración y puesta en marcha de los planes locales de seguridad de los aeropuertos, los planes de emergencia para hacer frente a los actos de interferencia ilícita y los planes de seguridad de los explotadores de aeronaves. Hasta el 2002 se tenían elaborados 40

planes de seguridad de aeropuertos, 40 planes de emergencia para hacer frente a los actos de interferencia lícita y 28 planes de seguridad de explotadores de aeronaves.

La red normativa que se ha venido construyendo en forma uniforme y ha comprendido no sólo los principales aeropuertos administrados por la Aeronáutica Civil, sino que también involucra los aeropuertos concesionados y los principales aeropuertos administrados por Departamentos y Municipios.

El proceso de consolidación del factor humano involucró la creación de la Dirección de Seguridad Aeroportuaria al interior de la organización de la Aeronáutica Civil y la incorporación de personal de carrera, con el propósito de elaborar y gestionar los proyectos de seguridad aeroportuaria en el país y la contratación de compañías de vigilancia privada para operar los controles en los aeropuertos. También a través de este proceso, los explotadores de aeronaves han venido incorporando personal de seguridad en cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria.

Igualmente fue necesario incorporar procesos de capacitación y entrenamiento con fundamento en programas de sensibilización y el Avsec 123/básico. Más de 9.000 personas han recibido esta capacitación, entre los cuales se incluye además del personal de operadores de seguridad de los aeropuertos a los funcionarios de las autoridades de control, entre la que se destaca la Policía Nacional asignada a los aeropuertos.

Para la incorporación y mantenimiento de tecnología se debieron rediseñar las infraestructuras de cerramientos y muelles a fin de establecer áreas restringidas en los terminales aéreos.

Las tecnologías adquiridas, instaladas y puestas en operación corresponden a equipos orientados al control de ingresos (sistemas de identificación), la inspección de pasajeros y equipajes de mano (máquinas de rayos X y detectores de metales de pórtico y manuales, el control de áreas (circuitos cerrados de televisión), las comunicaciones y la movilización (vehículos de patrullaje).

Hasta el año 2002 se han realizado inversiones en adquisición de estos equipos por US\$8.000.000 millones y de mantenimiento, tanto de la tecnología existente como la adquirida, por US\$ 7.000.000 millones.

Para el seguimiento y fortalecimiento de los procesos en el ámbito local, la Dirección de Seguridad implementaron visitas periódicas de supervisión. Estas visitas también están orientadas al desarrollo de la capacidad de auto-evaluación y auto-gestión de los sistemas de seguridad de los aeropuertos.

El desarrollo de la capacidad de gestión institucional está orientado al fortalecimiento de los distintos grupos conformados por personal de la Aeronáutica, de las compañías de seguridad privada tanto contratadas por la Aeronáutica como por los aeropuertos y transportistas y los funcionarios de los entes de control migratorio, policial, de mercancías, salud pública y medio ambiente.

Esta estrategia, en otras palabras, está orientada al fortalecimiento de la red de seguridad incrementando los niveles de participación y fortaleciendo los procesos tendientes a la conformación de una cultura en seguridad aeroportuaria que no sólo involucre a los funcionarios y empleados de los aeropuertos y los transportistas sino que fundamentalmente promueva conductas preventivas de seguridad en la totalidad de usuarios del transporte aéreo.

Finalmente, se creó por medio de Decreto Presidencial la comisión intersectorial que agrupa al más alto nivel a todos los organismos de seguridad del Estado incluyendo la dirección de aduanas, presidida por el Ministro de transporte para que coordine toda la política de Estado y las acciones de todos los participantes en es esquema Colombiano de seguridad aeroportuaria.

EL VALIOSO PAPEL DE LAS AEROLINEAS

Desde el inicio del proyecto de seguridad en el año 1994, los temas de la responsabilidad en materia de seguridad aeroportuaria, diseño de estrategias preventivas y los costos de las medidas de seguridad fueron objeto de serios análisis por parte de la Dirección de Seguridad Aeroportuaria.

Responsabilidad: es claro que ante la OACI el responsable por implementar y mantener el programa Avsec es del Estado Colombiano pero también lo es que no sólo el Estado es responsable por la implementación de medidas bien sea a través del esquema coercitivo (Policía Nacional) o el esquema preventivo (Aeronáutica Civil). En efecto, de acuerdo con las normas del código de comercio Colombiano, los particulares que realizan la explotación comercial de aeropuertos y aeronaves también están obligados a contar con medidas de seguridad, máxime cuando se trata de una actividad considerada de alto riesgo.

De otra parte, es obligación del Estado regular las condiciones en que se prestan los servicios de transporte público e imponer obligaciones a los transportistas en relación con las personas y bienes transportadas.

Diseño de estrategias preventivas. Las estrategias coercitivas están orientadas a contar con una gran capacidad de reacción para cuando ocurre un hecho. Esta capacidad de reacción, cuando se trata de un acto de interferencia ilícita, tiende a disminuir el impacto del acto sobre la vida de los usuarios del transporte aéreo y los bienes involucrados, al aseguramiento del infractor y de las pruebas del hecho delictivo y a su sanción por parte de la autoridad judicial.

Como tal este esquema entró en crisis para la aviación civil hace ya bastante tiempo por cuanto a pesar de sus acciones (legislaciones fuertes, cuerpos especiales de seguridad y capacidad de reacción armada), los Estados no lograron detener los actos de interferencia ilícita.

Para la OACI fue clara la conclusión: a los esquemas coercitivos había que sumarle una nueva estrategia, la cual realmente permitiera disminuir los actos de interferencia ilícita, la estrategia preventiva. Con este principio fundamental se construyó el Anexo 17, cuyas

tácticas están orientadas a la construcción de una gran red de seguridad que involucre no sólo a los funcionarios de las autoridades de control sino a la totalidad de empleados del aeropuerto y los transportistas y a los mismos usuarios de la aviación civil.

Esta red debe construirse para dar aplicación a los más mínimos procedimientos de control ya que sin la participación adecuada de los usuarios, éstos se constituyen en el mayor obstáculo para la implementación de los sistemas de identificación y de inspección de personas, equipaje, carga y correo.

Estas motivaciones, entre otras más, dieron origen a que en Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria se contemplaran medidas de seguridad por cuenta de los explotadores de aeronaves. Tan pronto la norma fue expedida los transportistas demandaron su nulidad pero el Consejo de Estado no aceptó los planteamientos realizados por cuanto:

"... Es cierto que la obligación que tiene el Estado de brindar protección a los asociados es indelegable, por cuanto ella es parte de la razón de ser del Estado, ya desde su concepción iusnaturalista liberal clásica, ahora y con más énfasis, en la concepción positivista del constitucionalismo moderno, pero una cosa es la indelegabilidad o el carácter intransferible de tal obligación y otra más distinta es la de que el Estado sea el único obligado a prestar dicha protección, como es igualmente distinto el que sujetos u órganos no estatales puedan o no realizar labores o actividades tendientes a prestarla..."

De modo que tratándose de velar por la seguridad de las personas, en su vida, bienes y derechos en general, es cierto que el Estado es el principal obligado, pero también lo es que circunstancialmente le corresponde tal deber a todos los asociados, tanto para sí como para los demás, sean como personas físicas o como personas jurídicas, incluyo con mayor grado de vinculación y responsabilidad en el contexto del Estado Social de Derecho, entre cuyos valores fundamentales se ha consagrado normativamente el de la solidaridad y el de la función social de algunos derechos, como el de la propiedad, y la libertad de empresa, entre otros.

2. En el caso sublite, la imposición de la obligación al explotador de aeronaves de efectuar inspecciones y revisiones de personas para el acceso a la "respectiva sala de embarque", que es donde se asume la obligación del explotador, por una parte no puede entenderse, como una cesión a éstos de la responsabilidad del Estado, y en particular de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, por cuanto además de que la imposición de esta obligación encaja dentro de la facultad que le otorga la Ley de "adoptar todas las medidas que estime necesarias" para evitar riesgos en la operación aérea, que es precisamente parte de su cometido estatal, en la norma se deja a salvo la facultad oficial para hacer lo propio cuando lo demanden las autoridades correspondientes, al dejar dicho que aquella se cumplirá "sin perjuicio de que la autoridad de seguridad aeroportuaria u otras autoridades hagan las revisiones y verificaciones a que haya lugar..."

Por otra parte, atendiendo el nivel de riesgo que comporta la actividad a cargo del explotador de aeronaves y siendo éste un empresario, la responsabilidad que el artículo 333 de la Constitución le impone en el desarrollo de su negocio le significa el deber de

tomar todas las medidas del caso y permitidas dentro del respeto de los derechos fundamentales y a la dignidad humana, para prevenir al máximo posible la ocurrencia de eventos dañosos o siniestros, entre los que se cuentan los provocados por los llamados en las normas atacadas "actos de interferencia ilícita"...(Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 4045, junio 5 de 1997). Subrayado de la Dirección de Seguridad.

Por lo anterior, el acertado criterio de que los explotadores de aeronaves asuman parte de la responsabilidad de la seguridad, ha permitido un avance significativo y muy efectivo para continuar desarrollando la red de seguridad aeroportuaria que ha venido construyendo con mucho esfuerzo la Aeronáutica Civil. Por lo cual reconocemos su cooperación en el esquema de seguridad que ha dado grandes frutos, permitiendo en los últimos años garantizar la seguridad en miles de operaciones.

COOPERACION EN SEGURIDAD

Dentro de las circunstancias en las cuales se ha desarrollado la seguridad en Colombia, la cual ha venido desenvolviéndose bajo una inmensa presión y frente a un riesgo potencialmente alto, ante todas las manifestaciones de la violencia y de la interferencia ilícita contra la aviación, como se ha explicado en esta nota informativa, consideramos que la cooperación es un mecanismo de transferencia de conocimiento importante y válido en el escenario actual del mundo contemporáneo, por lo que manifestamos estar dispuestos a colaborar con aquellos Estados que lo deseen y con los mecanismos AVSEC en la medida que la experiencia Colombiana seguramente aportará a la seguridad global de la Región.

Así mismo resaltamos el valor del esquema de que la seguridad aeroportuaria que construye una cultura entorno al riesgo que se maneja y comprende que es un problema de todos los usuarios, en especial el aporte de la cooperación de las aerolíneas, quienes han asumido un compromiso con la Aeronáutica Civil Colombiana mediante controles finales por ellos implementados que han impedido que nos hagan un atentado terrorista o transporten sustancias ilícitas otros países. En la seguridad estamos todos.