



Organización de Aviación Civil Internacional

Oficina Regional Sudamericana

Undécima Reunión de Autoridades de Aviación Civil de la Región Sudamericana (RAAC/11)

(Santiago, Chile, 6 – 8 de mayo de 2009)

**Cuestión 5 del
Orden del Día:**

Análisis de los resultados obtenidos en la seguridad de la aviación en la Región SAM

ANALISIS DE ESTRATEGIAS DE LA SEGURIDAD AEROPORTUARIA O DE AVIACIÓN CIVIL EN LA REGIÓN

(Nota de estudio presentada por Colombia)

RESUMEN

Esta nota de estudio describe las acciones en relación con seguridad de la aviación que actualmente se desarrollan en la Región, su diversidad, sus objetivos principales e intenta llegar al consenso de la necesidad de replantear la estrategia buscando un mecanismo único para la planificación y cooperación en materia de Seguridad de la Aviación.

Referencias:

- Anexo 17
- Manual de seguridad para la protección de la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita (Doc 8973)
- Informe final del GREPECAS 15

1. Introducción

1.1 Las Acciones sobre el problema de la seguridad de la aviación civil en Colombia iniciaron como una respuesta a una serie de actos de interferencia ilícita que se presentaron en el País, lo que evidenció la necesidad de establecer reglamentos relacionados con la seguridad aeroportuaria, el primero se adoptó por medio de la resolución 9812 de 1983, después de que en 1982, siete guerrilleros fueron autorizados a salir hacia Cuba, tras liberar un Boeing 727 que cubría la ruta entre Bogotá y Pereira y sus 134 ocupantes.

1.2 Así, en 1993 mediante la ley 105 se creó la Dirección de Seguridad Aeroportuaria y una amplia actividad regulatoria se produjo de forma separada hasta 1995 año en el cual se expide la resolución 4026 por medio de la cual se estableció el Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria y se determinaron los aspectos esenciales contenidos en el anexo 17 del Convenio Chicago.

1.3 Los eventos por todos conocidos de Septiembre 11 de 2001 llevaron al mundo a redireccionar los esfuerzos relacionados con la seguridad de la aviación civil, enmendando el Anexo 17, estableciendo un Programa Universal de Auditoria, destinando recursos para la inversión provenientes de la banca multilateral y en general una consideración especial a la aviación frente a las amenazas del terrorismo.

1.4 Colombia ha insistido en los foros multilaterales que la globalización representa, sin duda, un factor positivo de innovación en los últimos años; sin embargo, esa misma rapidez y la disponibilidad sin control eficaz de las informaciones sensibles, también posibilitan la comunicación entre redes mafiosas o terroristas y que éstas pongan a disposición de criminales, entre otras cosas, métodos de fabricación de armas, venenos o planifiquen acciones globales.

1.5 La frecuencia de los actos de terrorismo (y el vínculo, supuesto o demostrado, entre varios de esos actos) y la intensificación de la lucha de los Estados contra ese fenómeno añaden una nueva dimensión a los conflictos armados locales, nacionales y regionales, y a la preservación de la seguridad.

1.6 En algunos casos que se conocen, los responsable de la Aviación Civil se debaten sobre unas condiciones operativas en donde las compañías aéreas de Bandera han desaparecido y hay una red de empresas aéreas todas relacionadas, incluyendo Leasings, intermediarios, Banderas de Conveniencia que hacen que, a veces, la cadena de un determinado hecho en el transporte aéreo sea incontrolable.

1.7 Como se mencionaba anteriormente, la globalización ha tenido también repercusiones negativas, como las llamadas amenazas emergentes, principalmente el terrorismo internacional con el empleo de alta tecnología y estrategias de destrucción masiva, eventualmente ligado al narcotráfico y/o a filosofías mesiánicas.

1.8 Después del 2001 fue claro para todos los estados que la unión hacía la fuerza necesaria para contener los actos de interferencia ilícita. Sin embargo la velocidad de olvidar de una sociedad depende de un número de factores: cada miembro tiene su propia velocidad, cada sociedad trata de mantener en su memoria algunos actos que necesitan ser recordados para sostener un comportamiento colectivo; es un hecho que Septiembre 11 de 2001 tiene ahora mas 7 años de ocurrido luego la curva de olvidar es inversa a la curva de oportunidad para un acto de interferencia ilícita contra la aviación.

2. Discusión

2.1 El mapa regional, refiriéndonos al hemisferio occidental ha venido cambiando, los cuerpos que soportan la estrategia común de Seguridad de la Aviación Civil parecería que han venido perdiendo unificación de objetivos, generando duplicidad de esfuerzos, en este escenario se observan:

- La iniciativa del Comité Interamericano Contra El Terrorismo - CICTE, que se origina en la OEA, si bien tiene un alcance más general en relación contra el terrorismo, después de 11/09/2001 le ha dado preponderancia a la Seguridad de la Aviación Civil, trabajando con la OACI, con otros donantes, en la promoción de esfuerzos en entrenamiento. El CICTE tiene su propia perspectiva de la aviación, promueve compromisos de los Estados alrededor de las prácticas de la seguridad de la aviación, y se basa en el esfuerzo de cada Estado para cumplir con estos lineamientos, habrá que ver si esta orientación cambia después de la Cumbre de las Américas.

- La Comisión Latinoamericana de la Aviación Civil – CLAC, con veintidós Estados miembros, tiene su propio grupo orientado a la Seguridad de la Aviación Civil, ahora está girando para tomar en consideración asuntos FAL, en especial la implementación del Anexo 9, con nuevos términos de referencia, y como principal objetivo establecer una política regional en materia de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional (FAL) en armonía con la Seguridad de la Aviación Civil Internacional. Viendo sus objetivos específicos y comparándolos con los que motivaron el esfuerzo en el 2001, se aprecia como la CLAC esta moviéndose más hacia el campo de la facilitación. Busca igualmente en sus objetivos valorar el nivel regional de amenaza, la seguridad de carga, los mecanismos de coordinación y cooperación, así como las políticas de capacitación y procedimientos de certificación
- Las acciones de la administración de la seguridad del transporte (TSA) de los Estados Unidos en la región, buscan ejecutar una serie de medidas de seguridad para garantizar que las compañías aéreas que operan a los Estados Unidos estén cumpliendo con los protocolos establecidos por esta agencia. Igualmente, verifica las condiciones de los aeropuertos de origen a los Estados Unidos en relación con el Anexo 17. Los Estados Unidos han incluido algunas cláusulas sobre seguridad de la aviación en los acuerdos bilaterales de transporte como mecanismo restrictivo al regular el acceso al mercado a condiciones de la seguridad de la Aviación. La TSA contribuye a orientar a los Estados en sus visitas sobre cambios en los procedimientos de la Seguridad Aeroportuaria o a facilitar capacitación en forma bilateral tanto a los Estados como a las aerolíneas; pero básicamente esta orientada en la construcción de las barreras que protegen los Estados Unidos; sin embargo, TSA es un jugador importante en la región por su capacidad de intervenir y promover la cooperación bilateral o la ayuda.
- Los Estados del norte del hemisferio han establecido la asociación de la seguridad y de la prosperidad de Norteamérica (SPP), entre Canadá, los E.E.U.U. y México(<http://www.spp.gov>); y la Trilateral (NAAT), un foro dispuesto por estos mismo países para discutir problemas de seguridad de la aviación. Este esfuerzo trilateral establece un acercamiento común para proteger Norteamérica contra amenazas exteriores, prevenir y responder a las amenazas dentro de Norteamérica, es grupo cerrado pero abierto a la cooperación en nuestro entendido.
- La Comunidad Andina tiene una acción débil en Seguridad de la Aviación Civil, la reunión ordinaria del comité andino de las Autoridades de la Aviación Civil (CAAA) desarrolla temas de interés con respecto a la integración en la aviación, incluyendo alguna acción en seguridad aeroportuaria dentro de la comunidad andina. Se han desarrollado algunos seminarios sobre aspectos relacionados con la seguridad en los aeropuertos y el transporte aéreo que fueron realizados con el apoyo de gobiernos de la Unión Europea.

- La OACI, en las regiones del Caribe y Suramérica contaba con un programa de trabajo desarrollado por un comité de la Seguridad de Aviación (AVSEC/COMM) buscando la cooperación regional entre Estados, organizaciones internacionales e industria para facilitar la puesta en práctica acertada de los estándares de OACI en Seguridad de la Aviación Civil; difundiendo el conocimiento en este tema dentro de la región mediante actividades y seminarios relacionados con el entrenamiento. Sin embargo su futuro es incierto ya que el mismo ha sido eliminado del grupo regional de planificación GREPECAS; aun cuando la OACI anunció la creación separada de un grupo regional que asuma esta labor, a la fecha no hay información al respecto aun cuando Colombia ha indicado formalmente que apoya la primera reunión del nuevo grupo.
- OACI, en Montreal, ha estudiado los mecanismos de identificación y análisis de las nuevas amenazas de la aviación civil, y es así como ha establecido la nueva generación del Programa Universales de Auditoria de Seguridad de la Aviación Civil - USAP. Desde este punto de vista se estaría hablando de la intervención de la OACI en el marco internacional global, pero es importante como se menciona anteriormente que se cuente con estrategias regionales que refuercen las actividades mundiales de lucha contra las amenazas de la aviación y su protección. .
- Grupo de Expertos sobre Seguridad, Protección y Asistencia en materia de Aviación – GESPAA tiene su origen en la Iniciativa del Transporte del Hemisferio Occidental, como un grupo de trabajo de alto nivel para atender y asesorar en los aspectos relacionados con la Seguridad Operacional y la Seguridad de la Aviación Civil a los Ministros del continente Americano, de conformidad con la declaración ministerial sobre la ITHO surgida en la reunión de marzo de 2001 en Punta del Este que indicó:"dentro de la brevedad posible, un plan de acción que permita mejorar las condiciones de seguridad de la aviación en la región, que incluya la identificación de programas y fuentes de financiamiento".

2.2 Uno de los objetivos del Grupo de Trabajo GESPAA-ITHO es emprender iniciativas de seguridad y protección - en cuestiones técnicas, normativas y de gestión – y fundamentalmente promover el direccionamiento de recursos para financiarlas.

2.3 Como podemos observar hasta el momento con el análisis retrospectivo que se ha realizado, a la fecha, la Seguridad de la Aviación Civil no cuenta con una unión de esfuerzos en una sola iniciativa o Grupo fuerte que lidere iniciativas para la región, adicionalmente a que en algunos casos los temas de Seguridad Operacional, Navegación Aérea tienen mas espacio dentro de las organizaciones internacionales asociadas a la aviación.

2.4 No es conveniente para la Región SAM permitir que la Seguridad de la Aviación Civil no tenga un mecanismo de planificación, de ejecución y de orientación que integre esfuerzos en todas las áreas para potenciar aún más la seguridad. Ello hace necesario vincular la estrategia y la función a la política desarrollada por la Región para así enfrentar con éxito el mundo de redes y de complejas relaciones actuales y no ignorarlas para dar cabida un hecho nuevo.

2.5 Frente a este panorama Colombia observa que existe un vacío en relación al respaldo que debiera tener la Seguridad de la Aviación Civil en la región, hay que unificar y de promover una única estrategia y un único esfuerzo, bien sea por intermedio de las oficinas regionales de la OACI u otro mecanismo.

2.6 Dentro de este esquema se debe asumir una visión donde los países puedan participar efectivamente en el sistema de seguridad de la aviación civil. Para ello, el partir de un supuesto de multifuncionalidad, entendida como una capacidad que le permita servir tanto a la cooperación como a la prevención, en lo nacional y hemisférico, es fundamental.

2.7 Adentrarse en el tema de la seguridad hemisférica, desde la óptica de la estrategia, implica vincular a las autoridades de aviación civil con las relaciones internacionales y con la realidad propia de las naciones. Igualmente, supone aproximarse desde uno de sus ángulos que, ya que en un contexto regional de amenazas globales, situar el problema de la convivencia internacional en el marco del cumplimiento de estándares comunes a toda aviación civil en ocasiones puede parecer un poco distante y hasta poco atractivo, como es el caso de algunos hubs en aeropuertos internacionales de la región que no aplican completamente el Anexo 17, en especial en su numeral 4.4.2.

2.8 Cada Estado contratante **se asegurará** que los pasajeros de las operaciones del transporte aéreo comercial que efectúen un transbordo y su equipaje de mano sean inspeccionados antes de que se embarquen en una aeronave, a menos que el Estado **haya establecido un proceso de validación y aplique, en colaboración con el otro Estado** contratante, cuando corresponda, **procedimientos permanentes** para garantizar que dichos pasajeros y su equipaje de mano hayan sido debidamente inspeccionados en el punto de origen y luego hayan estado protegidos contra interferencias no autorizadas, desde el punto de la inspección, en el aeropuerto de origen, hasta su embarque en la aeronave de salida, en el aeropuerto de transbordo.

2.9 Se puede afirmar que la seguridad en una dimensión global viene a ser, para una Región, parte de su estrategia total para cumplir los objetivos fijados. En esa estrategia única, la función de los organismos internacionales basada en una concepción estratégica propia de su quehacer, participan en el marco de la política general, aportando a la prevención de los actos de interferencia ilícita.

2.10 Así, tanto el fin de la prevención global, que es garantizar la seguridad de las personas, aeronaves e instalaciones, como las capacidades y medios que se empleen desde distintos ámbitos para su logro, se van integrando en una estrategia única ajustada a una realidad específica, romper esa dinámica no contribuiría al bien común.

3. Conclusiones

3.1 En lo esencial, se trata de desarrollar una masa crítica, en un grupo único de la región por medio de OACI u cualquier otro mecanismo que entre todos aceptemos, que esté en condiciones de participar en conjunto con los países más desarrollados, orientado a la prevención y al desarrollo de medidas en beneficio de la seguridad de la Aviación, evitando que sea un nuevo 11 de septiembre el que nos muestre esta realidad.

3.2 El hecho evidente que haya desigualdad en la aplicación de las medidas de seguridad de la aviación entre diferentes Aeropuertos de la Región crea escenarios de competitividad diversos que afectan la competitividad de aquellos Estados que se orientan a exigir que sus aeropuertos cumplan con el Anexo 17 en toda su integridad.

4. Acción sugerida

4.1 Se invita a la Reunión a:

- a) Tomar nota y comentar la información contenida en esta nota de estudio.
- b) Manifiestar su compromiso con la unificación de la estrategia de Seguridad de la Aviación y la necesidad de un mecanismo regional de planificación único cualquiera que este sea.

- FIN -