



A35-WP/184<sup>1</sup>  
EX/76  
21/9/04

**ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL**

## ASAMBLEA — 35° PERÍODO DE SESIONES

### COMITÉ EJECUTIVO

#### Cuestión 14: Seguridad de la aviación

#### MEDIDAS ADICIONALES DE SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN CIVIL UTILIZACIÓN DE AIR MARSHALLS EN VUELOS INTERNACIONALES

(Nota presentada por 21<sup>2</sup> Estados miembros de  
la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil)

#### RESUMEN

Esta nota de estudio presenta la preocupación de los Estados miembros de la CLAC con relación a la inclusión de un agente policial, entrenado y armado, en vuelos específicos de las empresas aéreas de nuestra región, hacia, desde y sobrevolando los Estados Unidos. Tales medidas de carácter de urgencia, solicitadas por la *Transportation Security Administration* (TSA/USA), dejan dudas acerca de su eficacia y eficiencia, además de presentar problemas técnicos y legales relevantes para su implementación, así como un significativo costo de operación.

#### 1. INTRODUCCIÓN

1.1 Los hechos del 11 de septiembre de 2001 acarrearán profundas transformaciones en la industria del transporte aéreo, con repercusiones directas en la rentabilidad de las líneas aéreas, además de los efectos negativos en los demás segmentos del sector, principalmente en los países en vías de desarrollo.

1.2 La retracción de la demanda y la escalada de los costos de las medidas de seguridad para las empresas aéreas y para los aeropuertos han venido preocupando a los Estados contratantes de la OACI, en particular a los países de la región latinoamericana, debido a la incapacidad de aporte de capital de los referidos gobiernos en programas de auxilio financiero para las actividades de la aviación civil de la región.

<sup>1</sup> Las versiones en español e inglés fueron suministradas por la CLAC.

<sup>2</sup> Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

1.3 Como consecuencia directa de ese cuadro, se establecieron nuevas normas y prácticas recomendadas (SARPS) relativas a la seguridad de la aviación civil, descritas en la Enmienda 10 del Anexo 17 de la OACI (que entró en vigor en julio de 2002).

1.4 Los Estados de la región han aplicado estas nuevas medidas, además de colaborar, dentro de lo posible, con las acciones unilaterales y extraterritoriales contenidas en las Enmiendas de emergencia requeridas por la TSA. En su mayoría, estas exigencias incurren en costos adicionales para las empresas aéreas y respectivos gobiernos.

1.5 Aún están en estudio, en el ámbito de la OACI, otras iniciativas adicionales, tales como:

- sistema de monitoreo y alarma de MANPADS;
- sistema de transpondedor;
- medidas para la aviación general;
- implantación de detectores de explosivos; y
- sistema de cámara de vigilancia a bordo de las aeronaves, entre otras.

1.6 Además de esas acciones, la TSA ha venido emitiendo de forma continua, desde 2003, diversas Enmiendas de emergencia con efecto sobre las empresas aéreas americanas y extranjeras, tanto para vuelos de pasajeros como de carga, con aplicación inmediata, dentro y fuera de su territorio, en función del contexto específico de amenaza de los Estados Unidos de América.

1.7 La aplicabilidad de algunas de esas enmiendas de emergencia, en especial la utilización del *Air Marshall* en vuelos internacionales ha sido discutida y cuestionada por parte de diversos países y organizaciones relacionadas con el transporte aéreo, los cuales consideran que esta medida no solamente es prematura sino de alto riesgo para los pasajeros y tripulantes.

1.8 Entre las diversas organizaciones internacionales que manifestaron preocupación y descontento con el empleo inmediato del *Air Marshall* a bordo de aeronaves en vuelos internacionales se encontraban la *Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Línea Aérea* (IFALPA) y la *Asociación del Transporte Aéreo Internacional* (IATA).

1.9 Dentro del contexto de los problemas encontrados en la aplicación de esta medida, es necesario discutir diversos puntos, entre los que se encuentran: capacitación de recursos humanos, aspectos psico-fisiológicos y sus impactos, consideraciones legales y repercusiones sobre la demanda por transporte aéreo en la región.

## 2. CAPACITACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

2.1 De acuerdo con las exigencias contenidas en las *Emergency Amendments* EA 1546-10 y 11, y las características de sigilo, seguridad y confiabilidad de la misión, los *Air Marshalls* deberán ser agentes policiales entrenados por los Estados para ejercer la actividad específica a bordo de aeronaves.

2.2 Hasta el momento, la mayoría de los Estados de la CLAC no reclutó o preparó agentes con la especialización requerida para cumplir esa función. De esta forma, se torna necesario una evaluación cautelosa respecto a los factores condicionantes y los posibles desdoblamientos resultado de la implementación de Programas de *Air Marshall*, considerando la experiencia internacional y la discusión de la que es objeto este asunto.

2.3 El factor fundamental en la implementación del Programa de *Air Marshall* está en la responsabilidad inherente al Estado de garantizar las condiciones efectivas de seguridad de vuelo para los usuarios de la aviación civil con la autorización de la utilización de policiales altamente especializados, reclutados y entrenados dentro de rígidas normas de conducta y bajo constante análisis de su desempeño técnico y operacional. Naturalmente, tal programa requiere el desarrollo de un proyecto nacional de capacitación de recursos humanos con asignación de grandes cantidades de dinero.

2.4 La experiencia del gobierno norteamericano con el *Air Marshall Program* demostró que, antes de los atentados de las torres gemelas (WTC) en 2001, el referido programa contaba con apenas 50 policías federales y un costo de aproximadamente \$4 millones EUA por año. La rápida evolución del programa de *Air Marshall* en los Estados Unidos exigió el empleo de millares de policías y un presupuesto superior a \$500 millones EUA en 2003. La información exacta es reservada (*US Congress Report* – Noviembre de 2003).

2.5 La capacitación de recursos humanos para la utilización de *Air Marshalls* requiere que se creen padrones de procedimientos y entrenamiento específicos en esta actividad, a partir de estudios científicos que garanticen su eficacia y eficiencia.

2.6 Mientras tanto, aun cuando el asunto sea tratado de forma reservada, la literatura existente no demuestra ejemplos contundentes de utilización y del suceso de este tipo de medida de seguridad en la aviación civil, envolviendo intervenciones de *Air Marshalls* a bordo de aeronaves, en actividades de reacción, contención y control de acciones terroristas practicadas por grupos radicales.

2.7 De hecho, algunos ejemplos citados por publicaciones y expertos en la materia están más relacionados con pasajeros insubordinados (*unruly passengers*) y realzan, principalmente, el poder de disuasión ejercido por los *Air Marshalls* como último eslabón de la cadena de seguridad de la aviación civil (*Aviation Security Chain*) en pasajeros que no son riesgos potenciales de actos ilícitos.

2.8 En este sentido, debido al alto riesgo que envuelve a los pasajeros, los tripulantes, los policías y la propia seguridad de vuelo, la normalización de los procedimientos de utilización de los *Air Marshalls* requiere capacitación con elevado nivel de especialización; contemplando, obligatoriamente, el conocimiento de la operación de las aeronaves, sus posibles configuraciones y características de aeronavegabilidad, más allá del entrenamiento de las acciones de respuesta en simuladores, la utilización de armamento y munición especial, manejo y tratamiento de heridos y muertos.

2.9 Es importante resaltar que, aún después del entrenamiento específico, la utilización de *Air Marshalls* presenta situaciones con consecuencias imprevistas, considerando que los grupos radicales han mostrado gran capacidad de planeamiento y ejecución de este tipo de acción terrorista. Luego de los atentados de las Torres Gemelas, quedó evidente que la realización de un acto de interferencia ilícita por elementos radicales será precedida por un cuidadoso planeamiento estratégico y logístico, incluyendo la posibilidad de identificación anticipada de los *Air Marshalls* y una acción coordinada para el apoderamiento de sus armas; y, por lo tanto, de la aeronave y de sus pasajeros.

### 3. ASPECTOS PSICOFISIOLÓGICOS Y SUS IMPACTOS

3.1 En cuanto a las características inherentes a la actividad del *Air Marshall*, se puede constatar el significativo nivel de estrés causado por las extensas jornadas de trabajo, principalmente en los vuelos internacionales largos, con permanencia en un ambiente confinado bajo el efecto de la altitud (30 000 ft/10 000 m), además de la exigencia del elevado y constante grado de alerta. La interacción de esos factores, asociado a las expectativas de actuación delante de una posible ocurrencia, podrá generar reacciones inesperadas por parte de los agentes, comprometiendo la seguridad del vuelo.

3.2 En este contexto, también se debe considerar la necesidad de rotar permanentemente los agentes en los mismos vuelos, con miras a evitar su identificación por parte de los viajeros frecuentes o por los elementos interesados en la realización de actos de interferencia ilícita.

3.3 Más aún, se debe destacar informaciones sobre las recientes dificultades en la implantación del programa *Air Marshall* norteamericano, en aspectos relativos a la definición de la jornada de trabajo, la gestión de las escalas y la necesidad de acompañamiento psicológico constante, además del significativo número de separaciones, por propia iniciativa, de elementos seleccionados para el servicio. De esta forma, antecediéndose a su implementación efectiva, se torna necesario realizar estudios médicos apropiados sobre la actividad de los *Air Marshalls*, considerándose su exposición a un ambiente hipóxico, aunque presurizado, además de la fatiga de vuelo producto de las vibraciones, de los niveles continuos de ruido y de la vigilancia permanente, inductores de somnolencia y comprometedores de la capacidad de acción.

3.4 Con relación al impacto psicológico en los pasajeros, es importante recordar que, desde el punto de vista legal, éstos no pueden ser privados de las informaciones sobre el servicio de transporte aéreo, en particular, en lo referente al hecho de estar en un vuelo declarado de riesgo. La información a los pasajeros, en cuanto al riesgo y a la presencia del *Air Marshall* a bordo, podrá llevarlos a una sensación de vulnerabilidad y exposición, afectándolos psicológicamente y susceptible de generar comportamientos histéricos, con la exacerbación de reacciones inesperadas.

3.5 En cuanto a la tripulación, los efectos de esta medida pueden ser aún más significativos, aumentando el nivel de estrés por el conocimiento, *a priori*, de la posibilidad que ocurra un acto de interferencia ilícita en vuelo, comprometiendo, seguramente, su desempeño y, por extensión, la seguridad del vuelo. Este ambiente de tensión permanente puede transformar un incidente normal en actitudes de riesgo a bordo de las aeronaves.

#### 4. **CONSIDERACIONES LEGALES Y REPERCUSIONES EN LA DEMANDA DEL TRANSPORTE AÉREO DE LA REGIÓN**

4.1 Con referencia a las implicancias en la demanda por transporte aéreo, es importante resaltar que la relación entre el pasajero y la empresa aérea es regulada por un contrato de transporte, en el cual el Estado garantiza las condiciones operacionales y de seguridad individual de cada pasajero, con base en la estructura legal de los países de la región y en la legislación que rige la concesión de servicios públicos de transporte aéreo. De esta forma, es menester que el pasajero sea informado que el vuelo en cuestión será clasificado en condición de riesgo, cabiendo al pasajero decidir sobre su intención de realizar o cancelar el referido contrato, o sea, embarcar o no en el vuelo referido.

4.2 La presencia de policías armados, *Air Marshalls*, en los países de la región latinoamericana, donde el nivel de amenaza es bajo y la sensibilidad de la población por este tipo de ocurrencia es diferenciada, puede tener reflejos extremadamente dañinos para las empresas aéreas, acarreando una reducción en la demanda y afectando negativamente la salud financiera de las mismas.

4.3 Es importante resaltar que la cancelación de un vuelo acarrea la transferencia de los pasajeros a otro vuelo, apenas deteniendo la situación de riesgo para un momento posterior.

4.4 En la mayoría de los Estados, debido a la indisponibilidad de personal capacitado específicamente para esta actividad, será imposible la implementación de tal exigencia, lo que acarreará la cancelación de vuelos y repercusiones económicas negativas en las relaciones entre los dos países involucrados. Este hecho, sobre la base del principio de reciprocidad, puede generar situaciones de antagonismo, como protesta o retaliación, por la cancelación de otros vuelos del Estado contratante que solicitó la medida en cuestión.

4.5 Dentro de los aspectos legales, aún existe la posibilidad de conflicto de autoridad entre el agente federal a bordo y el comandante de la aeronave. Se puede resaltar que, con base en la experiencia americana, hasta la fecha, una de las grandes dificultades es la relación de la empresa aérea con los referidos agentes, conforme se ha identificado en los informes del programa norteamericano, donde discusiones y faltas de entendimiento representan hasta el 18% del total de sucesos relatados (*US Congress Report* – Noviembre de 2003).

## 5. DECISIÓN DE LA ASAMBLEA

5.1 Tomando en consideración las características comunes de los Estados miembros de la CLAC, se propone a la Asamblea lo siguiente:

- a) no requerir como condición esencial para la realización de vuelos de riesgo específico el empleo de oficiales armados en las aeronaves, como última medida para evitar un acto de interferencia ilícita, sin que previamente se haya comprobado la eficiencia y eficacia de las actividades de los *Air Marshalls*;
- b) desarrollar, en el ámbito de la OACI, estudios específicos sobre la eficacia y eficiencia de la aplicabilidad de los *Air Marshalls* en vuelos de largo alcance, considerando las diversas especificaciones de la actividad, incluso los costos involucrados en los procesos de entrenamiento, selección y operación de programas de esta naturaleza; y
- c) desarrollar un mecanismo de compensación de costos derivados del empleo de *Air Marshalls* en vuelos internacionales para atender requisitos específicos de otro Estado.