



A35-WP/252
EX/103
29/9/04

ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

ASAMBLEA — 35° PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 14: Seguridad de la aviación

CONCEPTO DE PROCEDIMIENTOS DE SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN EN LAS LEYES INTERNACIONALES

[Nota presentada por los miembros de la Comisión Árabe de Aviación Civil (CAAC)¹]

RESUMEN

En esta nota se aborda el concepto de procedimientos de seguridad de la aviación civil internacional según los postulados y principios de legitimidad internacional.

La decisión de la Asamblea figura en el párrafo 6.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Desde el decenio de 1960, la comunidad de la aviación civil internacional ha elaborado, por intermedio de la OACI, diversas disposiciones y normas ya consagradas en los convenios AVSEC para abordar el fenómeno de los actos de interferencia ilícita en la aviación civil.

1.2 El 22 de marzo de 1974, el Consejo de la OACI aprobó los SARPS sobre seguridad que llegaron a conocerse como Anexo 17, de conformidad con el Artículo 37 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944).

1.3 Inmediatamente después de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, cuando la aviación civil fue utilizada como arma de destrucción masiva, el Consejo dispuso la introducción de procedimientos y enmiendas suplementarios del Anexo 17 a fin de aumentar el nivel de seguridad de la aviación civil internacional. Algunos países aplicaron estos estrictos procedimientos de seguridad de la aviación, aun cuando las medidas estaban en conflicto con los intereses de los pasajeros y los postulados y principios de la aviación civil internacional establecidos con ese propósito. La pregunta que hay que formular es: **¿En qué medida han tenido éxito los legisladores al sentar los fundamentos jurídicos y los principios internacionales relativos a los procedimientos de seguridad de la aviación civil internacional?**

¹ Arabia Saudita, Bahrein, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Iraq, Jamahiriya Árabe Libia, Jordania, Líbano, Marruecos, Omán, Palestina, Qatar, República Árabe Siria, Sudán, Túnez, Yemen.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 En primer lugar, los convenios internacionales.

2.2 Los legisladores internacionales han formulado instrumentos internacionales en los que se requiere que los Estados adopten procedimientos apropiados para abordar el fenómeno de los actos de interferencia ilícita contra la aviación civil internacional. Es así que se han establecido numerosos controles y disposiciones para abordar el fenómeno y limitar su propagación. La firma del Convenio de Tokio (1963), el Convenio de La Haya (1970) y los Convenios de Montreal de 1971, 1988 y 1991 demuestra que la comunidad internacional conocía la seriedad del problema desde el decenio de 1960.

2.3 En los convenios mencionados se ha definido la manera de tratar jurídicamente el delito, las facultades del comandante de la aeronave y las obligaciones del Estado. Aun cuando en ellos se aborda la estructura jurídica de la ofensa, no se ha tratado de ninguna manera la rigurosidad de las medidas. La preocupación en estos documentos se centra más bien en la aplicación de castigos duros a los perpetradores, teniendo siempre presente el interés de los pasajeros, sin importar su nacionalidad, religión o color. Dada la profunda inquietud de los Estados frente a actos delictivos destinados a debilitar y destruir el transporte aéreo, algunos de ellos han pedido a la OACI que considere más detenidamente la represión de este horrendo fenómeno, que adopte las medidas internacionales apropiadas para eliminarlo y que se esfuerce por garantizar la protección y la seguridad de la navegación aérea internacional. Las iniciativas a este respecto han culminado con la aprobación por el Consejo de la OACI de normas y métodos recomendados (SARPS) que sirven de guía en su labor en el campo de la seguridad de la aviación y que deberían ser, como mínimo, obligatorias para los Estados contratantes.

3. NORMAS Y MÉTODOS RECOMENDADOS (SARPS)

3.1 El concepto:

Para combatir los actos ilícitos e iterativos contra la aviación civil, el 22 de marzo de 1973, el Consejo de la OACI aprobó, en virtud del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago), las normas y métodos recomendados que formaron el Anexo 17 al Convenio. La OACI también publicó el Manual de seguridad, en el que figuran aspectos detallados y prácticos de estos SARPS, cuya aplicación uniforme a escala mundial es crítica para la seguridad del transporte aéreo internacional.

3.2 Objetivos:

Hasta la fecha, la OACI ha formulado cerca de 90 SARPS relativos a la seguridad de la aviación civil internacional con el fin de salvaguardar la seguridad de los pasajeros, la tripulación, el personal de tierra y el público contra los actos de interferencia ilícita en la aviación civil, como se prescribe en la Norma 2.1.1 del Anexo 17. Señalamos que esta norma se refiere a la salvaguardia de la seguridad, la regularidad y la eficacia del transporte aéreo. Esto se confirma una vez más en la Norma 2.1.2 que dice: “Cada Estado contratante creará un organismo y elaborará y aplicará normas, métodos y procedimientos para salvaguardar a la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita, teniendo presente la seguridad, la regularidad y la eficacia de los vuelos”. De la norma se deduce que las medidas de seguridad están relacionadas con los intereses de la aviación civil.

3.3 Campo de aplicación:

El campo de la aplicación internacional de los SARPS AVSEC puede resumirse de la manera siguiente:

a) a nivel de Estado:

- el establecimiento y ejecución de un programa de seguridad de la aviación nacional escrito
 - el establecimiento de un comité de seguridad de la aviación nacional
 - el establecimiento de una organización de seguridad de la aviación; y
- b) a nivel del sector de servicios de aviación civil:
- aquí se incluye la seguridad de aeropuertos y líneas aéreas, las medidas de seguridad preventivas y otros elementos como la instrucción, la cooperación internacional, las instalaciones y servicios y el financiamiento.

3.4 El objetivo de estas medidas es evitar actos de interferencia ilícita contra la aviación civil internacional, impidiendo en particular el ingreso de armas, explosivos u otros artefactos peligrosos que puedan utilizarse para cometer actos de interferencia ilícita (Norma 4.1). Se pide a los Estados adoptar las medidas necesarias para salvaguardar a las aeronaves cuando existan sospechas justificadas de que pueden ser objeto de un acto de interferencia ilícita (Norma 5.1.1).

3.5 El propósito es encontrar medios eficaces que permitan asegurar el cumplimiento de estos SARPS. Para ello, se requiere introducir en el programa de seguridad de la aviación el concepto de certificación en cuanto a aspectos como la seguridad de la aviación, los inspectores, el manual de inspectores, el otorgamiento de licencias al personal de seguridad, y los criterios de selección y calificación. Esto nos lleva a plantear la necesidad de incorporar las normas de seguridad de la aviación en los requisitos para obtener certificados de explotación de aeropuertos y líneas aéreas.

4. PRINCIPIOS DE SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN Y MEDIDAS DE LAS LEYES INTERNACIONALES

4.1 El 25 de marzo de 1949, el Consejo de la OACI aprobó por primera vez los SARPS internacionales sobre facilitación de conformidad con el Artículo 37 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944) que formaron el Anexo 9 al Convenio. La importancia excesiva que algunos Estados dan a procedimientos de seguridad de la aviación más estrictos puede ser un motivo de preocupación y contrariedad para los pasajeros. Sin embargo, el Artículo 22 del Convenio se refiere a políticas relativas a la adopción por los Estados de SARPS sobre facilitación. En este Artículo se refleja el compromiso, aceptado por cada Estado contratante, de tomar todas las medidas posibles para facilitar la seguridad de la aeronave y evitar todo retardo innecesario a las aeronaves, tripulaciones, pasajeros y carga.

4.2 La cuestión de la facilitación se abordó en los convenios sobre seguridad de la aviación. En la última parte del Artículo 17 del Convenio de Tokio (1963) dice: “Los Estados contratantes deberán tener muy en cuenta la seguridad y demás intereses de la navegación aérea, evitando el retardar innecesariamente a la aeronave, los pasajeros, los miembros de la tripulación o la carga”. El mismo principio fue adoptado en el Convenio de La Haya (1970), como Artículo 9 y dice: “Los Estados contratantes tomarán todas las medidas apropiadas a fin de que el legítimo comandante de la aeronave recobre o mantenga su control... cada Estado contratante en cuyo territorio se encuentren la aeronave, o los pasajeros o la tripulación, facilitará a los pasajeros y a la tripulación la continuidad del viaje lo antes posible y devolverá sin demora la aeronave y su carga a sus legítimos poseedores”. En el Convenio de Montreal (1971) se recalca el principio de facilitación en el transporte aéreo cuando dice que los Estados facilitarán la continuación del vuelo lo antes posible.

4.3 La OACI ha formulado diversas disposiciones y normas relativas a la cuestión de la facilitación en la aviación civil. La Norma 8.17 dice: “Todo Estado contratante establecerá un programa nacional de facilitación del transporte aéreo, basándose en los requisitos, en materia de facilitación”. El objetivo de este programa de acuerdo con la Norma 8.18 es “La adopción de todas las medidas viables para facilitar el movimiento de las aeronaves, tripulaciones, pasajeros, carga, correo y suministros, eliminando los obstáculos y retrasos innecesarios”. Asimismo, es posible establecer, tal como se requiere, comités de facilitación del transporte aéreo nacional para seguir la marcha de la aplicación de la Norma 2.1 que dice: “Los Estados contratantes adoptarán medidas apropiadas para el despacho de las aeronaves”, incluyendo las medidas de seguridad para mantener la ventaja de la velocidad que es el sello del transporte aéreo.

4.4 En el Anexo 17 se trata la cuestión de la facilitación utilizando el concepto mencionado. En la Norma 2.1.2 dice: “Cada Estado contratante creará... normas, métodos y procedimientos para salvaguardar a la aviación civil... teniendo presente la seguridad, la regularidad y la eficacia de los vuelos”. Ésta es también la manera en que se aborda la seguridad y la facilitación en la Recomendación 2.2 del Anexo 17 que dice: “Cada Estado contratante debería disponer que, en la medida de lo posible, los controles y procedimientos de seguridad causen un mínimo de interferencia o demoras en las actividades de la aviación civil, siempre que no se comprometa la eficacia de esos controles y procedimientos”.

4.5 Es por esto que deducimos que el hecho de que las medidas de seguridad de la aviación se hagan excesivamente estrictas en algunos Estados podría ser motivo de preocupación porque puede crearse conflicto con los intereses de la facilitación consagrados en las leyes internacionales en vigor.

5. NO DISCRIMINACIÓN

5.1 Los principios y objetivos del Convenio de Chicago dejan claro que la función de la OACI y la comunidad internacional es considerar los delitos de interferencia ilícita en la aviación civil como término general para referirse a una actividad delictiva. No se limita a tipos específicos de personas o a una clase especial, y no debería atribuirse a la gente de una nacionalidad concreta. El 33º período de sesiones de la Asamblea de la OACI condenó enérgicamente todos los actos de interferencia ilícita en la aviación civil, independientemente de dónde se perpetraban, la identidad de los perpetradores o la causa de ellos. Como resultado se creó el Programa universal de auditoría de la seguridad de la aviación y se elaboraron normas internacionales estrictas en relación con la seguridad de la aviación. Esto significa que la actividad delictual es un fenómeno universal y no se limita a un individuo, tradición o ideología religiosa en particular.

5.2 La utilización de perfiles étnicos, religiosos o racistas con respecto a la seguridad de la aviación podría estar en contra de los objetivos y metas de la OACI, además de estar en conflicto con el Artículo 44 del Convenio de Chicago, en particular con el párrafo g) en que se insta a evitar discriminación entre Estados contratantes. Esto concuerda con el párrafo f) en el que se pide asegurar que se respeten plenamente los derechos de los Estados contratantes y que cada Estado contratante tenga oportunidad equitativa de explotar líneas aéreas y satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo seguro, regular, eficaz y económico.

5.3 La discriminación en todas sus formas y prácticas se rechaza internacionalmente según lo expresado por la Conferencia Mundial sobre la Discriminación Racial celebrada en Durban, Sudáfrica, del 31 de agosto al 7 de septiembre de 2004. La Conferencia elaboró un convenio internacional para erradicar toda forma de discriminación e intolerancia raciales. Después del 11 de septiembre, algunos Estados han hecho más estrictos sus procedimientos de inspección de seguridad, incluyendo inspección

física y electrónica de pasajeros y su equipaje. Aunque es preciso proceder de esta manera en ciertas oportunidades, el procedimiento no debería llevarse a cabo de manera selectiva.

5.4 En este contexto, es necesario destacar la utilización de perfiles étnicos y religiosos durante los procedimientos de la aviación civil en los aeropuertos, durante las salidas y llegadas. Estos métodos son inaceptables ya que infringen los principios de derecho internacional.

5.5 Así, concluimos que la adopción de medidas de seguridad de la aviación excesivas podría constituir una fuente de preocupación por la posibilidad de que las mismas estén en conflicto con los intereses y los servicios de la aviación civil establecidos en las leyes internacionales en vigor ya mencionadas.

6. DECISIÓN DE LA ASAMBLEA

6.1 Se invita a la Asamblea a que:

- a) incorpore el concepto de facilitación en el área de la seguridad de la aviación de conformidad con las disposiciones del Anexo 17 y el Anexo 9 al Convenio de Chicago (1944);
- b) introduzca una disposición de cumplimiento de los SARPS aprobados internacionalmente en el campo de la seguridad de la aviación como requisito para obtener certificados de explotación de aeropuertos y líneas aéreas;
- c) apruebe un sistema para otorgar licencias (autorizaciones) al personal de seguridad de la aviación de conformidad con la Norma 3.4.3, y para crear un puesto de inspector de seguridad de la aviación, un manual para inspectores y criterios respecto de este puesto;
- d) tome nota de que las medidas de seguridad de la aviación no deberían aplicarse a expensas de los pasajeros, y que la adhesión al principio de aumentar la seguridad y reducir la congestión en los aeropuertos exige la adquisición de sistemas de seguridad y tecnologías modernos que permitan llevar a cabo sin demora los procedimientos de inspección de pasajeros; y
- e) recalque el compromiso de los Estados contratantes con respecto al principio de evitar la discriminación en las operaciones de la aviación civil internacional de conformidad con las leyes internacionales en vigor.