



Discurso de apertura de la Conferencia ministerial de alto nivel sobre seguridad de la aviación y panorama general, presentados por el Presidente del Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Dr. Assad Kotaite

(Montreal, 19 de febrero de 2002)

Introducción

Sus Excelencias, señoras y señores, es para mí un honor declarar abierta esta Conferencia ministerial de alto nivel sobre seguridad de la aviación. En nombre del Consejo y del Secretario General, tengo el privilegio de darles la bienvenida a la Sede de la Organización de Aviación Civil Internacional.

Nos hemos reunido en una coyuntura crítica para la aviación civil y para la sociedad en general. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 destruyeron miles de vidas, minaron la confianza del público en los viajes por vía aérea, hicieron que gran parte de la aviación civil entrara en barrena y causaron temblores en toda la economía mundial.

En los próximos dos días ustedes examinarán y desarrollarán una estrategia mundial para fortalecer la seguridad de la aviación con el fin de proteger vidas, tanto en el espacio aéreo como en tierra, restablecer la confianza del público en los viajes por vía aérea y promover el buen funcionamiento del transporte aéreo a fin de que pueda renovar su contribución vital para la economía mundial. Este es un desafío enorme.

Pero no dudo que la OACI está a la altura de este desafío. Durante más de 30 años, los Estados han confiado en la OACI para elaborar medidas dirigidas a proteger la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita. La Asamblea de la OACI abordó por primera vez la cuestión del apoderamiento ilícito de aeronaves en 1968, y después el Consejo adoptó rápidamente una primera serie de medidas preventivas. En 1970, un período de sesiones extraordinario de la Asamblea, al que asistieron por lo menos 91 de los 119 Estados contratantes de entonces, lanzó un programa integral de seguridad de la aviación, que habría de basarse en un nuevo Anexo 17 al Convenio de Chicago y en la adición de disposiciones relacionadas con la seguridad en los otros Anexos. Durante años se ha continuado reforzando estos instrumentos, en respuesta a amenazas nuevas e incipientes y se han ampliado nuestras actividades de seguridad de la aviación para incluir, por ejemplo, misiones de evaluación e instrucción.

Hemos tenido un éxito considerable. Los acontecimientos del pasado mes de septiembre han tendido a oscurecer el hecho de que la aviación civil continúa siendo un medio de transporte inherentemente seguro. Nuestras estadísticas de seguridad de la aviación indican para el largo plazo una disminución de los incidentes de sabotaje, de los actos de apoderamiento ilícito de aeronaves y, hasta el último año, de la cantidad de personas muertas o lesionadas. Además, la seguridad operacional es esencialmente inseparable de la seguridad de la aviación y nuestras estadísticas relativas a los accidentes de aviación indican una

tendencia de mejoramiento, tanto respecto a los accidentes mortales como a la cantidad de pasajeros que perdieron la vida, que continúa hasta 2001.

Sin embargo, un acto fatal de interferencia ilícita, un accidente fatal, es demasiado. Debemos hacer más, especialmente hoy que enfrentamos una nueva dimensión de la amenaza. En el mes de septiembre pasado, las aeronaves civiles fueron empleadas como armas de destrucción masiva. Esta Conferencia, por consiguiente, no deja de ser una plataforma de lanzamiento como lo fue aquel período de sesiones extraordinario de la Asamblea, hace casi 32 años. Hoy tenemos que lanzar una respuesta mundial integral y eficaz a nuevas amenazas posibles o incipientes; soy optimista, creo que lo haremos. Pero para hacer frente a esta nueva dimensión de amenaza necesitaremos una nueva dimensión de instrumentos, una nueva dimensión de recursos y una nueva dimensión de cooperación. Al mismo tiempo, debemos permanecer continuamente alerta a las amenazas anteriores y conocidas, que sin duda persisten.

El hecho de que tantos Estados y organizaciones estén aquí hoy es una expresión de una determinación mundial de poner fin a los actos de interferencia ilícita en la aviación civil y de hacer frente a la situación particularmente apremiante producida a raíz de los acontecimientos del último mes de septiembre. Las repercusiones de estos acontecimientos han sido considerablemente más altas que las de cualquier otro acto pasado de interferencia ilícita en la aviación civil. Además, estas repercusiones llegan en una fase descendente de la economía y del transporte aéreo.

Disminución de la demanda del tráfico aéreo

Ya se nos había alertado con respecto a esta fase descendente. El tráfico de carga aérea en el mundo¹, que es un indicador importante en la economía mundial, ya había comenzado a disminuir en 2001 antes del 11 de septiembre, mientras que el tráfico mundial de pasajeros sólo acusaba un aumento moderado. Después del 11 de septiembre, tanto el tráfico de pasajeros como el de carga registraron una disminución pronunciada. Las consiguientes disminuciones de un año a otro se tradujeron en una caída de aproximadamente 60 millones de pasajeros y dos millones de toneladas de carga transportados.

Las disminuciones del tráfico varían considerablemente entre las diversas regiones, pero no hay duda de que las repercusiones han sido negativas e importantes en todas las regiones del mundo.

¹ A menos que se indique otra cosa, los datos de tráfico están expresados en términos de pasajeros-kilómetros y toneladas-kilómetros de carga realizados en los servicios aéreos regulares.

Ramificaciones

La combinación de disminución de la actividad económica y pronunciada caída de la demanda de viajes aéreos condujo a un exceso de capacidad en un momento de mayores gastos de explotación ocasionados por los crecientes costos de la seguridad y de los seguros. Se calcula que las pérdidas de explotación de las líneas aéreas regulares correspondientes a 2001 superan los \$10 000 millones, a pesar de los programas de asistencia financiera proporcionados en algunas regiones.

La reacción de las líneas aéreas fue contener las pérdidas reduciendo la frecuencia de los vuelos, la capacidad y el personal. Los despidos anunciados por las líneas aéreas se elevaron a unos 120 000 empleados en todo el mundo. Se han reducido o simplemente suprimido las rutas que no son lucrativas. Se han limitado más los costos cerrando instalaciones, disminuyendo las actividades recreativas a bordo y reduciendo drásticamente los gastos generales. Las líneas aéreas han dejado estacionadas las aeronaves más viejas o han acelerado su retiro y recibirán más tarde las aeronaves nuevas. Algunas líneas aéreas tuvieron que suspender completamente las operaciones debido al deterioro acelerado de su situación financiera.

Las ramificaciones se han extendido inevitablemente más allá de las líneas aéreas para afectar a la aviación civil en conjunto. Por ejemplo, la postergación de entregas de aeronaves tuvo un efecto de dominó sobre los fabricantes de aeronaves y motores y sus proveedores. Las reducciones de gastos de los grandes fabricantes se extienden a lo largo de la cadena de producción, y se prevé que las considerables pérdidas de empleos llegarán a afectar a los diversos proveedores. De conformidad con los informes del sector, se han anunciado unos 170 000 despidos en todo el mundo. Los fabricantes de equipo aeroespacial calculan una pérdida de explotación total de unos \$7 500 millones para 2002.

Los acontecimientos del 11 de septiembre también tuvieron repercusiones importantes para los aeropuertos y los proveedores de servicios de navegación aérea. La repercusión más importante ha sido de carácter financiero, en particular la pérdida de ingresos provenientes de derechos aeronáuticos debido a la disminución del movimiento de aeronaves y la pérdida de derechos por servicios a los pasajeros y de ingresos de fuentes no aeronáuticas, debido a la disminución del tráfico de pasajeros. Por lo que respecta a los costos, los aeropuertos enfrentaron una crisis de la cobertura y de la prima de los seguros similar a la crisis que afectó a la industria de las líneas aéreas, aunque en menor escala. Una repercusión inmediata para muchos aeropuertos ha sido el costo adicional de las medidas de seguridad.

Naturalmente, estas ramificaciones van mucho más allá de la aviación civil. Como ustedes saben, el transporte aéreo es un impulsor del desarrollo económico, que produce efectos catalíticos a través de los negocios, el comercio y, particularmente, el turismo, más los efectos inducidos por los gastos que efectúan todos los empleados interesados.

En 1998, por ejemplo, el transporte aéreo produjo \$1 360 000 millones y 27,7 millones de empleos en todo el mundo².

Más del 4,5% de la producción mundial puede atribuirse exclusivamente al componente del transporte aéreo de la aviación civil.

Perspectivas

Las perspectivas de crecimiento de la demanda del tráfico aéreo siguen siendo inciertas. Sobre la base de los horarios presentados por las líneas aéreas para el año 2002, se prevé que la capacidad ofrecida en términos de movimientos de aeronaves de pasajeros en todo el mundo será entre un 7% y un 8% inferior al nivel de 2001. Se supone que los efectos del 11 de septiembre de 2001 sobre el ciclo económico se minimizarán con una recuperación estimulada por los gobiernos y políticas monetarias más favorables. Por lo que respecta a los costos, las líneas aéreas enfrentan aumentos continuos, por ejemplo, en seguridad y seguros. Los precios del combustible, que son un componente clave de los gastos de explotación, ahora son relativamente bajos, pero quizá vuelvan a subir al reactivarse la economía.

Teniendo todo esto en cuenta, los cálculos actuales de la OACI son que el tráfico mundial de pasajeros, que registró una caída del 5% en 2001, declinará aún más en 2002. Podemos esperar un crecimiento positivo en 2003, pero esto no nos retrotraerá al nivel del año 2000. Además, es innecesario decir que hasta esto depende de la prevención de otras transgresiones graves contra la seguridad.

Tanto las repercusiones financieras como las de largo plazo son muy difíciles de predecir con exactitud. Sin embargo, suponiendo el restablecimiento de la confianza del consumidor y condiciones de operación estables, en el largo plazo la demanda debería volver, después de un atraso de dos a tres años, a los pronósticos anteriores al 11 de septiembre: un crecimiento del 5% por año a escala mundial para el tráfico de pasajeros y un crecimiento un poco más elevado para el tráfico de carga.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la única vez que el tráfico mundial de las líneas aéreas registró una disminución anual fue en 1991, después de la Guerra del Golfo. Pero las repercusiones de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 no tienen

² Según cálculos preparados para el Grupo de acción sobre transporte aéreo.

comparación en la historia de la aviación civil y pueden afectar a la estructura de las operaciones. En varios países, tanto desarrollados como en desarrollo, y particularmente en éstos, los gobiernos están preocupados no sólo por problemas como las fusiones y los subsidios, sino también por la indispensable supervivencia de los transportistas y la seguridad de la continuidad de los servicios. Ya se está considerando el fondo de estas cuestiones en los preparativos de la Conferencia mundial de transporte aéreo: Retos y oportunidades de la liberalización, que el Consejo de la OACI celebrará en Montreal, del 24 al 29 de marzo del año próximo.

Responsabilidad de la Conferencia

La responsabilidad de esta Conferencia es enorme. Estamos aquí para fortalecer las medidas de cooperación internacional a fin de enfrentar la amenaza mundial de la interferencia ilícita en la aviación civil. Vemos la necesidad de que los Estados armonicen las medidas de seguridad de la aviación con sus respectivas medidas de seguridad nacional. Al mismo tiempo, vemos la necesidad de la armonización internacional de las medidas de seguridad de la aviación, para ajustarse a las disposiciones del Anexo 17 y las de otros Anexos al Convenio de Chicago relacionadas con la seguridad, o ser más rigurosas que dichas disposiciones. La armonización no significa que las medidas deben ser idénticas, sino que deben ser equivalentes, reconocidas mutuamente por los Estados y proveer los mismos niveles mínimos de seguridad, permitiendo también la flexibilidad de las operaciones.

Las medidas que iniciemos en esta Conferencia tendrán que poder ser aplicadas eficazmente en todos los Estados, en todo el mundo, con la asistencia de otros Estados si es necesario. Estas medidas tendrán que ser sencillas para los pasajeros y los usuarios. Y no deberán ser excesivamente costosas para la industria y los consumidores, si queremos que el impulso de la contribución económica de la aviación civil se renueve; por lo que respecta a esto, no debería pedírsele a la aviación civil que soporte una carga indebida en nombre de la seguridad nacional.

Tenemos solamente dos días en los que se les pedirá que tomen decisiones de largo alcance y potencialmente duraderas. Se les pedirá:

- que reafirmen la responsabilidad de los Estados de cumplir con las normas de la OACI y de proveer la seguridad adecuada en sus aeropuertos y para los servicios de navegación aérea;
- que respalden propuestas para un *Plan de acción de seguridad de la aviación* de la OACI, integral;

- que respalden, como un elemento clave del Plan de acción, el lanzamiento de un programa de auditorías de la seguridad de la aviación universales, obligatorias, regulares, sistemáticas y armonizadas del nivel de aplicación y cumplimiento de las normas y métodos recomendados que contiene el Anexo 17;
- que respalden el concepto de un *Programa de actividades complementarias de seguridad de la aviación* de la OACI, para proveer a los Estados la asistencia necesaria para corregir las deficiencias observadas durante las auditorías de la seguridad de la aviación;
- que consideren los fondos necesarios para que la OACI pueda ejecutar el Plan y, en la medida posible en este momento, que comprometan a las ciudadanías que ustedes representan para que efectúen contribuciones voluntarias a fin de contar con los recursos para los tres próximos años; y
- que consideren los recursos necesarios y las opciones para que los Estados puedan continuar en todo el mundo el Plan de la OACI.

Insumos y resultados propuestos

A fin de lograr nuestros objetivos ambiciosos, pero creo que realistas, nuestro debate debe estar bien centrado. Para ello, tendremos que concentrar nuestra atención en las conclusiones y recomendaciones de las notas de estudio de la Secretaría, que se examinarán junto con otras recomendaciones adicionales propuestas por los Estados. El conjunto definitivo de conclusiones y recomendaciones dirigidas a la OACI y a sus Estados contratantes, debatidas y perfeccionadas, constituirá el principal resultado de la Conferencia.

Las conclusiones y recomendaciones irán acompañadas de una declaración pública, que reflejará las conclusiones de la Conferencia y el compromiso demostrado por los Ministros y otros funcionarios de alto nivel presentes para fortalecer la seguridad de la aviación en todo el mundo, restablecer la confianza del público en el transporte aéreo y revitalizar la industria del transporte aéreo propiamente dicha.

Conclusión

Los acontecimientos del 11 de septiembre ponen de relieve la necesidad de una vigilancia continua. No debemos permitir que se infiltre la suficiencia. No podemos disminuir la intensidad de nuestra tarea de escudriñar, ni por un momento. Nuestra determinación debería ser crear una red de seguridad mundial, con una malla tan cerrada que no pueda deslizarse a través de ella ningún otro acto de interferencia ilícita. Al tejer nuestra red debemos ser imaginativos, tanto al evaluar la amenaza, que podría llegar desde nuevas direcciones y en nuevas formas, como al diseñar medidas, “con objeto de prevenir, combatir

y erradicar los actos de terrorismo que afecten a la aviación civil”, como dice la Resolución A33-1 de la Asamblea.

Desearía concluir poniendo en contexto nuestra labor. La aviación civil es una característica fundamental de nuestra sociedad actual. En toda la historia moderna ningún otro logro de la actividad humana ha contribuido tanto al movimiento de personas y mercancías en todas partes del mundo. Todo esto, y mucho más, ha ocurrido porque la aviación civil ofrece la posibilidad de acceso mundial en una cuestión de horas. Cuando se amenaza al medio para ese acceso mundial y se socava la confianza en su seguridad, como ocurrió con los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, las naciones deben unirse para impedir la amenaza a este instrumento vital del progreso humano. La naturaleza de un adversario que nos elude como una sombra y que puede causar gran destrucción justificará todos los esfuerzos y recursos que podamos reunir.

Distinguidos Representantes de los Estados y organizaciones, confío en que ustedes aprovecharán el momento.