

**XXXIII JORNADAS IBEROAMERICANAS DE DERECHO
AERONÁUTICO Y DEL ESPACIO Y DE LA AVIACIÓN
COMERCIAL**

Lima, Perú, 20 al 22 de octubre de 2004

***La seguridad de la aviación civil: medidas para contrarrestar
las nuevas amenazas***

***Esc. Alicia Presto de González
Dra. Marta Gaggero Montaner***

**DIRECCIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL E INFRAESTRUCTURA
AERONÁUTICA**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DIFUSIÓN AERONÁUTICO-ESPACIAL

CIDA-E

LA SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN CIVIL: MEDIDAS PARA CONTRARRESTAR LAS NUEVAS AMENAZAS *¹

*Esc. Alicia Presto de González
Dra. Marta Gaggero Montaner*

Por primera vez el 11 de setiembre de 2001 **secuestradores suicidas** utilizaron aeronaves como arma de **destrucción contra objetivos terrestres**. Hasta ese momento en los incidentes terroristas perpetrados en aeronaves, generalmente los secuestradores tomaban rehenes entre los pasajeros o la tripulación, y el asunto se resolvía mediante negociación.

Actualmente existe una nueva forma de secuestros aéreos en la cual, tratándose de secuestradores suicidas, la vida de los pasajeros a bordo, resulta prácticamente imposible de salvaguardar. Esto crea un conflicto con lo establecido en el artículo 3 bis del Convenio de Chicago de 1944, siendo quizás la interceptación de aeronaves y el derribamiento de las mismas, la única vía para proteger a los superficiarios. La utilización de estos mecanismos haría zozobrar el artículo 3 bis inciso a) del instrumento citado, que establece que “*en caso de interceptación no debe ponerse en peligro la vida de los ocupantes de las aeronaves ni la seguridad de éstas*”. Sería realmente difícil y doloroso tener que tomar la decisión de derribar una aeronave con cientos de pasajeros, para así proteger a los superficiarios.

Recientemente, los actos de terrorismo perpetrados a bordo de aeronaves rusas el 24 de agosto de 2004 constituyeron el primer caso en que aeronaves civiles fueron destruidas por suicidas terroristas que detonaron explosivos que portaban en sus propios cuerpos. Esto determinó que la Federación Rusa presentara al 35° período de sesiones de la Asamblea de la OACI el documento de trabajo A-35 WP/ 241 en el que se incluye un proyecto de resolución que “*exhorta a la comunidad aeronáutica mundial a que preste creciente atención al estudio e introducción de procedimientos y métodos para detectar dispositivos explosivos que permitan su detección en partes inaccesibles para los métodos de inspección modernos, y en particular, en el cuerpo humano*”.

Todos estos acontecimientos obligaron a la comunidad internacional a replantearse el tema de la seguridad de la aviación.

En aras de ésta, se han adoptado diversas medidas tales como: el refuerzo de las puertas de cabina, las máquinas detectoras de explosivos, pilotos armados, “*air marshals*”, suministro de datos personales de los pasajeros, sistema de autenticación biométrica, así como auditorías de seguridad y capacitación de la tripulación.

Luego del 11S, las aerolíneas tomaron como medida para reforzar la seguridad de la tripulación y de los pasajeros, la colocación de **puertas blindadas** en las cabinas de los pilotos con la finalidad de evitar secuestros.

Generalmente las puertas blindadas cuentan con un sistema de seguridad codificado por el cual, quien desee ingresar a la cabina debe registrar el código a través de un teclado. En ese momento se activa una alarma en la cabina que da aviso del

* No implicando posición oficial, las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de las autoras.

¹ El tema de la indisciplina de los pasajeros fue abordado por las autoras en el trabajo “*Problemática de los pasajeros insubordinados y la disciplina a bordo de las aeronaves*”, presentado en las XXVI Jornadas de ALADA, en 2002.

ingreso a la tripulación. Existe además un intercomunicador que permite a la tripulación hacer preguntas sobre la identidad de la persona y sus motivos para ingresar a la cabina, antes de autorizarla. La puerta puede tener también un visor a través del cual el piloto ve a quien solicita la entrada a la cabina.

Si bien se trata de un elemento protector de la seguridad, su costo incide en el presupuesto de las aerolíneas, pudiendo llegar a tener que trasladarse al usuario.

Otro elemento para la salvaguardia de la seguridad de la aviación es la utilización de **máquinas detectoras de explosivos** las cuales se aplican a los pasajeros y a su equipaje.

Luego de los atentados chechenos, las agencias de seguridad de los Estados Unidos han previsto revisiones más estrictas en relación a la detección de explosivos, ya que no sólo se verificarán los equipajes sino también la ropa que llevan puesta los pasajeros (abrigos, etc.) , los cuales deberán ser quitados y pasados por los equipos detectores.

Una de las medidas preventivas impulsada por los Estados Unidos en pro de la seguridad de la aviación, ha sido la relativa al **registro de los datos de los pasajeros (PNR, Passenger Name Records)**.

Tras los sucesos del 11 de setiembre, este país exigió que las empresas aéreas que volaran al mismo, transmitiesen datos de los pasajeros a los servicios de aduanas y de inmigración, tales como números de tarjeta de crédito o de teléfono, habiendo establecido desde marzo de 2003 sanciones contra aquellas compañías que no envíen la información en un plazo máximo de 15 minutos después de la salida del vuelo. Estas sanciones podían consistir en multas pecuniarias y llegar hasta la pérdida del permiso de aterrizaje en aeropuertos estadounidenses.

Esta medida creó resistencias en su aplicación y fuertes discusiones, tanto a nivel de los gobiernos como de las líneas aéreas que volaban a los Estados Unidos, fundamentalmente dentro de la Unión Europea que entendía que debía proteger la privacidad de los pasajeros.

En el Parlamento Europeo hubo quienes consideraron que la transferencia de datos de pasajeros en vuelos internacionales era una violación de los derechos fundamentales, ya que se obligaba a un país a tratar los datos personales a requerimiento de un organismo de un tercer Estado.

Finalmente, luego de arduas negociaciones, en mayo de 2004 se aprobó el Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad Nacional, Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos.

En dicho Acuerdo se logró eliminar los datos relativos a la salud o alimentación que podían revelar la religión o el origen étnico de las personas.

Cabe destacar que la Comisión Europea en sus negociaciones tuvo en cuenta fundamentalmente los siguientes factores: la lucha contra el terrorismo y la delincuencia internacional; el derecho a la intimidad y la protección de los derechos civiles fundamentales; la necesidad de que las compañías aéreas cumplieran los distintos requisitos legales con un coste aceptable; las relaciones generales entre la UE y Estados Unidos; la seguridad y comodidad de los pasajeros aéreos; las preocupaciones relativas a la seguridad fronteriza así como el alcance mundial de estas cuestiones.

Por otro lado, Estados Unidos intentó implantar un programa conocido por las siglas CAPPS.II (Computer Assisted Passenger Pre-screening) diseñado para descubrir a eventuales terroristas, programa al cual se opusieron abogados y organizaciones de derechos civiles por entender que violaba la privacidad de los pasajeros. Existen incluso juicios promovidos por pasajeros que se consideraron lesionados por no haber sido advertidos de que sus datos, que iban más allá de los simplemente filiatorios, serían divulgados.

Actualmente, Estados Unidos está probando la implantación de un nuevo programa computarizado de archivos, denominado "Secure Flight", para detectar posibles terroristas. Se está consultando la posición de las compañías, las que deberán remitir informaciones sobre identidad, origen y destino del vuelo, duración del mismo y forma de pago de los billetes de todos los pasajeros del mes de junio de 2004. Si las pruebas fueran exitosas este programa podría ser obligatorio a partir de 2005.

Con respecto a las medidas ideadas para preservar la seguridad a bordo de la aeronave se destaca la de dotar de **armas a los pilotos de las aerolíneas**.

El gobierno de los Estados Unidos creó en el 2001 la Administración de Seguridad en el Transporte conocida por la sigla TSA derivada de su nombre en idioma inglés. La finalidad de este organismo es la de proteger todos los medios de transporte. A finales del año 2002 se facultó a la TSA a entrenar a pilotos en el uso de armas a ser utilizadas a bordo de las aerolíneas los que se unirían voluntariamente al programa.

La propia TSA no es partidaria de la idea de que los pilotos porten armas y siendo el programa de entrenamiento muy complicado, provoca el desistimiento de los eventuales candidatos al mismo.

En efecto, la evaluación previa a la participación en el programa supone completar un cuestionario minucioso y haber aprobado el examen psicológico escrito y oral que se introduce en los aspectos más privados de cada persona. Siendo los exámenes más rigurosos que los efectuados por la FAA y teniendo en cuenta que la TSA tiene autoridad para suspender las licencias a los pilotos, éstos no se sienten estimulados a ingresar.

Las asociaciones de pilotos ven como un agregado de peligro a bordo el hecho de que los pilotos estén armados y entienden que lo que debe hacerse es detectar los terroristas en tierra y en los aeropuertos.

La IATA apoya a la TSA y se opone a que los pilotos lleven armas de fuego a bordo. Pierre Jeannot, Director General de la IATA, expresó que " el trabajo de pilotos es volar los aviones sin ninguna interrupción ni distracción" y estimó que pueden acudir a otras medidas de seguridad tales como la utilización de "*air marshals*".

Los "*air marshals*" conocidos también como "sky marshal", alguaciles aéreos, policías a bordo, entre otras denominaciones, son guardias armados que viajan a bordo de las aeronaves, conjuntamente con los demás pasajeros. Están entrenados para actuar en casos de secuestros o frente a cualquier hecho o acto que ponga en peligro la seguridad a bordo de la aeronave. Están especializados en evitar el ingreso a la cabina de los pilotos, someter a los terroristas, habiendo recibido cursos de manejo de situaciones de crisis y técnicas de negociación.

El inconveniente para los gobiernos y las aerolíneas es la selección del personal adecuado, ya que por el tipo de tareas a cumplir, se requieren personas con un especial entrenamiento físico, que, preferiblemente no sean militares o policías retirados, o ex guardias de seguridad. La contratación de personal idóneo para desempeñar las funciones de policías de seguridad, se traduce en mayores costos.

Como la modalidad de secuestros ha cambiado, se espera que con los “*air marshals*” el incidente se resuelva a bordo.

Con respecto a la presencia de “*air marshals*” a bordo de las aeronaves, los Estados han tenido opiniones y actitudes diversas.

Cabe destacar que Israel ya había implementado la utilización de “*air marshals*” en sus aeronaves mucho antes de los sucesos del 11 de setiembre.

En Guadalajara, España, asesorados por especialistas estadounidenses, se han adiestrado alguaciles aéreos con prácticas de tiro, técnicas de defensa personal e inmovilización de sospechosos.

Sin embargo, las asociaciones de pilotos han reaccionado contra estas medidas ya que ven como un agregado de peligro a bordo el hecho de que los pilotos estén armados y entienden que lo que debe hacerse es detectar los terroristas en tierra y en los aeropuertos.

Suecia, Finlandia, Dinamarca y Portugal son contrarios a la presencia de armas de fuego a bordo que consideran un peligro adicional por lo que se oponen a los “*air marshals*” y prefieren que se cancelen las operaciones si existe una amenaza grave.

Ryanair, la principal operadora “low cost” de Irlanda, opina que “cuanto menos armas existan a bordo más segura será la situación”.

Bélgica, Holanda y Hungría estarían a favor de los “*air marshals*”, pero “bajo ciertas circunstancias”.

Chile se pronunció a principios de 2004 a favor de los mismos, contando con ellos en situaciones excepcionales, consideradas riesgosas.

A partir del 1° de octubre del 2004, la autoridad aeronáutica china y el Ministerio de Seguridad Pública de la República Popular China, utilizan la figura de los “*air marshals*” que ya existía en los vuelos de la China Eastern Airlines.

La India, por su parte ya cuenta desde el mes de octubre de 2004 con un “*air marshal*” de sexo femenino.

En los vuelos comerciales del Reino Unido para reforzar la seguridad aérea frente a la amenaza “real” de un atentado se podrán utilizar agentes armados camuflados.

Uno de los temas más preocupantes respecto a los “*air marshals*” es justamente su vestimenta. Hay quienes sostienen que deberían viajar uniformados, lo que les conferiría profesionalidad y respeto.

En Estados Unidos, los “*air marshals*” utilizan una vestimenta similar a la de los agentes del FBI o del Servicio Secreto de los Estados Unidos, lo cual los hace fácilmente identificables, pudiendo limitar su eficacia e impidiéndoles confundirse con los demás pasajeros. Sin embargo, y a pesar de que se ha insistido en varias oportunidades ante la Federal Law Enforcement Officer Association no se ha logrado modificar la vestimenta.

En dicho país a pesar de que no se conoce la cifra exacta de los alguaciles aéreos se estima que, después del 11 de setiembre, eran aproximadamente 5.000, pero la cifra se mantiene en reserva, aunque los que existen no son suficientes para todos los vuelos en Estados Unidos.

Otros inconvenientes que se han presentado, se refieren a inconductas de los “*air marshals*” quienes, mientras están trabajando toman alcohol o se drogan. El gobierno de los Estados Unidos registró 753 incidentes de mala conducta de los “*air marshals*” durante un período de ocho meses en 2002.

El 29 de diciembre de 2003, Estados Unidos anunció que las líneas aéreas internacionales que volaran desde y hacia los Estados Unidos debían colocar a bordo de las aeronaves “*air marshals*” cuando fuera necesario, los que tendrían que ser del país de origen de la aerolínea.

Esta nueva reglamentación generó opiniones encontradas

El Reino Unido y Francia adhirieron a la medida y el Señor Rod Eddington propuso la negociación de un acuerdo bilateral específico sobre el tema entre Estados Unidos y la Unión Europea.

Sin embargo, actualmente la Unión Europea, junto con los Estados Unidos, están tratando de buscar otras alternativas frente a la exigencia original de este último país de emplear “*air marshals*” a bordo de las aeronaves.

Reflexiones finales

Reforzar la seguridad ha supuesto, por un lado, un incremento de costos y ha generado nuevas molestias a los pasajeros.

La colocación de puertas blindadas para las cabinas; la compra de máquinas detectoras de explosivos; la contratación de agentes armados; el entrenamiento a pilotos para que porten armas a bordo; la capacitación de la tripulación para hacer frente a pasajeros insubordinados o secuestradores... todo ello tiene un costo.

En ocasión de la 35ª. Asamblea de la OACI la IATA presentó el documento de trabajo WP/71 en el que manifiesta que la seguridad de la aviación y su financiación es responsabilidad directa de los gobiernos. Entiende que las amenazas a la seguridad de las compañías aéreas son una manifestación de las amenazas contra el propio Estado, por lo que es a éste a quien corresponde suministrar la seguridad y asumir su costo a partir de los ingresos generales y no mediante impuestos o tasas a cargo de los pasajeros aéreos.

Aún cuando se han incrementado los sistemas de seguridad, existen preocupaciones con respecto a la detección de explosivos en las bodegas de carga y se han producido casos en los últimos meses de polizones que han viajado en pequeñas cajas sin haber sido detectados por los controles de seguridad. Si una persona puede viajar oculta en un pequeño contenedor sin ser detectada, y si esa persona es un terrorista suicida que con elementos caseros sabe fabricar una bomba, funestas serían las consecuencias.

A pesar de todos los sistemas de seguridad que se utilizan, siempre hay posibilidad de filtraciones.

Por todo ello, si bien hay que proteger al usuario brindándole un transporte aéreo seguro, también hay que tener presente toda la reglamentación y las conclusiones de las numerosas reuniones de la comunidad internacional relacionadas con la Facilitación del transporte aéreo. En consecuencia, en aras de la seguridad, no debe recargarse al pasajero con excesivos controles que le originen demoras, inconvenientes y estrés, que lo lleven finalmente a desistir de utilizar este medio de transporte.

Montevideo, octubre de 2004.-