



2.16 • A dimensão externa da segurança interna

SEGURANÇA DO ESPAÇO AÉREO

Raquel Duque

A AVIAÇÃO CIVIL¹ É UM SECTOR de transporte com um elevado valor económico e geopolítico, na medida em que aproxima regiões, gera empregos e facilita negócios – estes aspectos expõem-na a diversas ameaças, directas ou indirectas, que impactam o sector e criam perturbações graves. Na sequência de um incidente aéreo, os passageiros ficam relutantes em viajar de avião, o que conduz ao decréscimo de viagens efectuadas e à quebra de resultados económicos. Os fenómenos que colocam a aviação civil numa posição vulnerável podem ser de carácter accidental/natural, como são os casos de epidemias e erupção de vulcões, ou de carácter intencional/humano, como a perpetração de ataques terroristas. Este artigo centrará a análise na ameaça terrorista cuja caracterização ocupará a primeira parte; posteriormente serão identificados os actores que contribuem para a segurança aérea; e as notas finais apresentarão reflexões sobre os desafios iminentes para a segurança do sector aéreo.

A ameaça terrorista

O sector aéreo constitui a forma mais segura de viajar, de acordo com os dados dos quatro sectores de transporte de passageiros (aéreo, rodoviário, ferroviário e marítimo de cruzeiro). Através da informação indicada pelas Figuras 1 e 2, referentes ao número de vítimas mortais face ao número de passageiros transportados na União Europeia (UE), verifica-se que o sector aéreo é aquele com o menor número de vítimas mortais (239), contrastando com o sector rodoviário (230 178 mortes).

Em 2016, a aviação civil registou 1,61 acidentes por cada milhão de voos – uma redução assinalável em relação à década anterior, uma vez que, em 2007, se verificaram 3,53 acidentes por milhão de voos (IATA, 2017, p. 18). A ocorrência de um acidente tem um impacto profundo na percepção do público, que receia realizar viagens aéreas (contribuem para esta ideia o espaço confinado de uma aeronave e o facto de em voo qualquer problema maior poder resultar na queda do aparelho e numa ínfima hipótese de sobrevivência).

Quando se passa da análise dos acidentes para a análise dos actos intencionais e maliciosos² contra a aviação civil, que o presente artigo restringirá ao terrorismo, constata-se que, no mesmo período (2007-2013), o número de vítimas mortais por atentados terroristas nos 28 Estados-membros da UE é inferior ao de acidentes, totalizando uma vítima mortal³, num universo de três incidentes (START, 2016a). No entanto, o período examinado termina em 2013 (ano para o qual o Eurostat disponibiliza dados definitivos) e importa mencionar o ano de 2016, pois

ocorreram dois incidentes relevantes: o ataque terrorista no aeroporto de Zaventem (Bruxelas), a 22 de Março, que provocou dezoito vítimas mortais; e o despenhamento no Mediterrâneo, ao largo da Grécia, do voo 804 da Egypt Air, a 19 de Maio⁴, que vitimou sessenta e seis pessoas (START 2016b). O total de vítimas mortais abrangendo estes incidentes em 2016 eleva-se de uma para oitenta e cinco.

Os alvos dos terroristas têm incluído três elementos específicos do sector da aviação: as aeronaves e as companhias aéreas; as infra-estruturas (os aeroportos); e os passageiros e as tripulações (Elias, 2009). No que concerne aos meios utilizados para atacar estes elementos, existe uma variedade ao dispor dos terroristas que abrange o sequestro, a sabotagem, o disparo de mísseis terra-ar, os ataques contra instalações aeroportuárias e a utilização do avião como arma de destruição de um alvo em terra. Estes meios podem ser seleccionados conforme as capacidades e os objectivos dos terroristas: os sequestros servem, por exemplo, para efectuar pedidos de asilo político ou exigir a libertação de companheiros terroristas em troca da libertação de reféns a bordo. Outro aspecto a salientar é a preferência dos terroristas em replicar métodos já experimentados e que revelaram ter êxito no passado, em vez de arriscarem novas operações que podem minimizar o sucesso dos atentados (Hoffman, 2006).

“
O sector aéreo constitui a forma mais segura de viajar.”

A aviação civil é um alvo atractivo para a agenda dos terroristas não só pelo efeito disruptivo que um ataque causa neste sector estratégico (recorde-se na sequência do 11 de Setembro de 2001 o encerramento do espaço aéreo, o receio dos passageiros que gerou o cancelamento de voos por muito tempo depois dos ataques e os despedimentos em companhias aéreas e nos fabricantes de aeronaves, assim como o impacto no sector dos seguros), mas também pela relação custo/benefício de uma tal operação (International Labour Organization, 2013). Numa aeronave concentra-se um elevado número de pessoas que se tornam reféns, cujas vidas têm grande influência nos processos de negociação, a partir dos quais os terroristas podem financiar futuras operações se obtiverem o pagamento de resgates (Naudin, 2007; Forest, 2008). Estes reféns podem também tornar-se vítimas mortais se os planos dos terroristas incluírem a destruição da aeronave.

Acresce outro elemento apelativo, o mediatismo, ou seja, a difusão das reivindicações/causas dos terroristas pela comunicação social que noticia o ataque. A oportunidade de realizar um atentado amplamente difundido e com muitas baixas sem a necessidade de avultadas somas de dinheiro está ao alcance da compra de um bilhete de avião (Naudin, 2007; Forest, 2008; Wilkinson, 1999). Porém, pelo menos no espaço comunitário, os incidentes nos últimos anos têm sido reduzidos, como demonstram os dados aqui analisados. Poder-se-á afirmar que os incidentes se têm concentrado nos aeroportos, possivelmente pelo reforço das medidas de segurança para protecção da aeronave. Resta, por isso, equacionar novas medidas para reduzir as vulnerabilidades dos aeroportos e alertar para outras ameaças, nomeadamente o recurso a armas biológicas ou a utilização do ciberespaço, por meio da manipulação dos sistemas de controlo de navegação aérea.

Segurança aérea

O terrorismo insere-se no tipo de acto de interferência ilícita descrito na Convenção sobre Aviação Civil Internacional e no âmbito de *security*⁵, entendido este vocábulo como a segurança que lida com a gestão de acções de carácter intencional contra a aviação civil (Naudin, 2007). Compete ao Estado garantir a segurança da comunidade; também na aviação civil é um actor fundamental, mas não exclusivo, pois convém referir as companhias aéreas, as empresas detentoras/gestoras de aeroportos, a indústria aeronáutica, as empresas privadas de segurança, entre outros actores que mantêm relações de interdependência. De destacar que o que um interveniente da aviação faz ou deixa de fazer ao nível da segurança tem repercussões no sector como um todo. Por esta razão, conscientes de que os terroristas podem explorar o sector da aviação civil e que este depende profundamente da confiança que pode garantir aos passageiros, os diferentes intervenientes cedo optaram por uma via cooperativa para a prossecução de interesses comuns. O caminho percorrido pressupôs a associação e o compromisso na criação de organizações internacionais, responsáveis pela edificação de quadros normativos direccionados a proteger a aviação civil. Através da cooperação assegura-se a aplicação de normas gerais e de boas práticas pelo maior número possível de intervenientes, pois a segurança é impossível de ser garantida por um actor isoladamente.

Se é certo que uma rede de transporte aéreo eficiente e confiável requer regulação, uniformização e aplicação da mesma, também é verdade que alcançar tudo isso representa um grande desafio devido à disparidade de capacidades de

Meio de transporte	N.º de passageiros
Aéreo	4 812 912 372
Terrestre	19 168 443
Ferrovário	8 249 810 (dados disponibilizados apenas no ano de 2007)
Marítimo	2 943 887

Figura 1 – Passageiros transportados na União Europeia entre 2007 e 2013

Fonte: Dados Eurostat.

Meio de transporte	N.º de passageiros
Aéreo	239
Terrestre	230 178
Ferrovário	17 927
Marítimo	não há dados

Figura 2 – Vítimas mortais na União Europeia entre 2007 e 2013

Fonte: Dados Eurostat.

muitos países, no campo financeiro, no campo das habilitações e das competências técnicas dos recursos humanos (Forest, 2008). Em regiões com intensa mobilidade transfronteiriça das populações, estas debilidades, aliadas aos poucos recursos para o controlo de fronteiras e para aplicação da lei na identificação de indivíduos ligados a actividades terroristas, tornam-se pontos de vulnerabilidade que os terroristas podem aproveitar, utilizando rotas aéreas nessas regiões para cruzar fronteiras sem correr o risco de detecção ou para transportar material perigoso, como armamento e explosivos (Djibo, 2013; Department of Homeland Security, 2007). As lacunas tendem a impedir a partilha e intersecção de informações essenciais em tempo útil entre as autoridades de aviação e de segurança, nacionais e internacionais (Forest, 2008), tornando o sistema impotente ou, no mínimo, limitado para a detecção de terroristas.

A primeira conferência internacional com o objectivo de criar princípios de direito internacional de navegação aérea teve lugar em junho de 1910, por iniciativa do governo francês, que mostrava alguma preocupação pelo crescente número de voos a atravessar o seu espaço aéreo (Elphinstone, 2008; ICAO – Secretariat/Postal History/1910, n. d.). Outras iniciativas tiveram lugar, em particular a elaboração da Convenção sobre Aviação Civil Internacional e a criação da Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO, em inglês), em 1944. Esta tornou-se uma das agências especializadas das Nações Unidas e é uma organização intergovernamental com a missão de garantir a uniformização das regras internacionais para o transporte aéreo seguro, eficiente e regular (ICAO – About ICAO, n. d.). Desde então, e com grande incidência no pós-11 de Setembro de 2001, a aviação tem assistido ao desenvolvimento de diversos quadros regulatórios e medidas concretas como a exigência de portas do *cockpit* blindadas, o Registo de Identificação de Passageiros (Passenger Name Record/ PNR), a instalação de *scanners* corporais, entre

outras. Todos estes passos têm protegido o sector aéreo, embora continue a ser imprescindível e crucial a capacidade de prevenção dos serviços de informações dos Estados para limitar a margem de actuação dos terroristas.

Notas finais

Ao longo das décadas, o terrorismo sobrevive aproveitando as inovações tecnológicas do seu tempo; aconteceu com a utilização da dinamite em ataques à bomba pelos anarquistas no final do século XIX e início do século XX, ou com o sequestro de aeronaves em meados do século XX, beneficiando da expansão da aviação. Se o uso da tecnologia pode ser desvirtuado na realização de atentados, as autoridades veladoras pela segurança aérea devem antecipar possíveis ataques. Não será uma surpresa a concepção de planos terroristas explorando o ciberespaço, visto que as nossas sociedades são altamente dependentes e interligadas por via electrónica e digital. Os sistemas são vulneráveis a uma infiltração, potencial geradora de caos e insegurança, ilustrada, por exemplo, na possibilidade de os terroristas controlarem o sistema de voo para desviarem uma aeronave e provocarem a sua destruição contra um alvo em terra, infligindo um número elevado de vítimas e danos avultados. A cooperação tem sido a opção escolhida e tem-se revelado a mais vantajosa para todos os intervenientes do sector, investindo na partilha de informações e na troca de experiências, bem como na procura de soluções diferentes e inovadoras. Esta é a única resposta eficaz contra uma ameaça tão resiliente como o terrorismo. ■

Notas

¹ Utilizamos o termo “aviação civil” para designar as operações aéreas efectuadas por aeronaves que não são “usadas nos serviços militares, aduaneiros e policiais”, tal como indicado na Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, *Diário do Governo*, Artigo 3.º, alíneas a) e b).

² A tipologia destes actos é variada e abrange fraude na venda de bilhetes, o furto de bagagem e bens nos aeroportos, etc.

³ O incidente com a vítima mortal ocorreu no aeroporto de Glasgow e a vítima foi um dos dois terroristas, que ficou ferido na explosão decorrente do embate da viatura, com uma carga de depósitos de gasolina, contra as portas de acesso ao terminal.

⁴ Apesar da não-reivindicação por qualquer grupo terrorista e da não-confirmação dos investigadores de que se tratou de um acto terrorista, as perícias revelaram vestígios de explosivos nos destroços (START, 2016b).

⁵ Difere de *safety*, que consiste na segurança como gestão de acções de carácter accidental.

Referências

- Djibo, B., 2013. “Counter-terrorism Global Strategy: ICAO’s Contribution”, 27 Junho 2013, disponível em: http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2013/2013-06-27_ICAO_Presentation.pdf [consultado em 28.05.2018]
- Elphinstone, G., 2008. “The Early History of Aviation Security Practice”, *Aviation Security Management*, Vol. 1, Ch. 1, Connecticut: Praeger Security International.
- Elias, B., 2009. *National Aviation Security Policy, Strategy, and Mode-Specific Plans: Background and Considerations for Congress*, Congressional Research Service (2009).
- Eurostat, 2017, disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [consultado em 27.05.2018]
- Forest, J., 2008. “Modern Terrorist Threats to Aviation Security”, *Aviation Security Management*, ed. Andrew R. Thomas, Westport, CT: Praeger.
- Hoffman, B., 2006. *Inside Terrorism*, Nova Iorque: Columbia University Press.
- IATA, 2017. *Annual Review 2017*, disponível em: <http://www.iata.org/publications/Documents/iata-annual-review-2017.pdf> [consultado em 28.05.2018]
- ICAO About ICAO (n. d.), disponível em: <http://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx> [consultado em 27.05.2018]
- ICAO – Secretariat/Postal History/1910 (n. d.), disponível em: http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1910_the_paris_convention.htm [consultado em 27.05.2018]
- International Labour Organization, 2013. *Civil Aviation and its changing world of work*, Sectoral Activities Department, Genebra.
- National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), 2016a. *Global Terrorism Database*, disponível em: <https://www.start.umd.edu> [consultado em 28.05.2018]
- National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), 2016b. *Global Terrorism Database*, disponível em: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtid=201605190058> [consultado em 28.05.2018]
- Naudin, C., 2007. *Sûreté Aérienne. La grande illusion*, Paris: La Table Ronde.
- Wilkinson, P., 1999. “Enhancing Global Aviation Security”, *Aviation Terrorism and Security*, Eds. Paul Wilkinson e Brian M. Jenkins, Ch.11, Londres: Frank Cass Publishers.