



**SEGUNDA CONFERENCIA DE ALTO NIVEL
SOBRE SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN (HLCAS/2)**

Montreal, 29 – 30 de noviembre de 2018

Cuestión 4: Mejorar las sinergias con otras áreas

**ENFOQUE CONJUNTO DE LAS AMENAZAS EN AEROPUERTOS
A LA SEGURIDAD DE LAS FRONTERAS Y LA AVIACIÓN**

(Presentado por el Consejo Internacional de Aeropuertos
y la Asociación de Transporte Aéreo Internacional)

RESUMEN

Los aeropuertos pueden ser plataformas para diversas actividades ilícitas, desde el contrabando y el fraude hasta el terrorismo. Distintas agencias operan en los aeropuertos para evitar, detectar o desalentar estas actividades. Las iniciativas implementadas por una agencia pueden ser beneficiosas para otra agencia, pero rara vez estas están coordinadas. Las superposiciones implican un uso ineficiente de los escasos recursos aeroportuarios, de los fondos del gobierno y del tiempo de los pasajeros. Este documento propone un marco de asociación de múltiples agencias para abordar las diversas amenazas a la seguridad que se presentan en los aeropuertos y para lograr un uso más eficiente de los recursos.

Las acciones de la Conferencia de alto nivel para la seguridad de la aviación están en el párrafo 5.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Los aeropuertos son el punto de partida muchos viajes e interacciones importantes, y un punto de reunión para familias y amigos. Lamentablemente, los aeropuertos también sirven como plataforma para que las personas con malas intenciones cometan actos ilícitos, como delitos criminales, tráfico de contrabando y terrorismo.

1.2 Los hechos recientes han puesto de manifiesto el potencial de superposición entre las disposiciones de los organismos de seguridad nacional, protección de fronteras y seguridad de la aviación. La Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de la ONU reconoce también que las iniciativas de control de fronteras, tales como la recopilación de la Información Anticipada sobre Pasajeros (Advance Passenger Information, API) y los datos del Registro de Nombres de Pasajeros (Passenger Name Record, PNR), pueden ayudar a combatir el terrorismo al detectar los movimientos de combatientes extranjeros.

¹ Las versiones en español, árabe, chino, francés, inglés y ruso fueron proporcionadas por el ACI y la IATA.

1.3 Además, la industria del transporte aéreo comienza a involucrarse, puesto que desempeña un rol en la lucha contra el tráfico de personas y vida silvestre ilegal, al reconocer la importante función que puede tener el personal en la identificación e información de actividades sospechosas.

1.4 Estos desarrollos demuestran que se ha avanzado en romper la separación existente entre la seguridad de la aviación (contemplada en el Anexo 17) y la seguridad en las fronteras (contemplada parcialmente en el Anexo 9 de la OACI). Sin duda, el mérito de las autoridades está en compartir la información y la inteligencia sobre las distintas amenazas. Algunos estudios han evidenciado un posible vínculo, o "nexo", entre el crimen organizado y el terrorismo. Sin embargo, aún no se han definido claramente las áreas de sinergia y el marco de trabajo para la cooperación. Esto genera presión y duplicación de esfuerzos a nivel nacional y de aeropuertos.

2. LOS ESFUERZOS DUPLICADOS SOBRECARGAN LOS RECURSOS Y LA INFRAESTRUCTURA

2.1 Múltiples agencias trabajan en los aeropuertos con distintos órdenes: esto incluye cumplimiento de la ley, aduana, migraciones, sanidad y cuarentena, así como seguridad de la aviación. Con frecuencia, los recursos, esfuerzos y el equipamiento se duplican al intentar abordar diferentes necesidades. Por ejemplo, es posible que haya una máquina de rayos X en las zonas de salida, tránsito y llegada de los aeropuertos para identificar diferentes elementos de interés. Los oficiales de seguridad se pueden localizar en distintos puntos relacionados a la trayectoria del pasajero para monitorear diferentes tipos de comportamiento.

2.2 Dichas duplicaciones generan desafíos para las autoridades (costos para los contribuyentes por el despliegue de personal y los equipos de detección), para los aeropuertos (espacio necesario para los distintos controles), para las aerolíneas y los pasajeros (tiempos de procesamiento adicionales en las fronteras). Las consecuencias en cuanto a costos probablemente estén presentes para todos los involucrados. Estos desafíos continuarán aumentando a medida que crezca el tráfico aéreo en los próximos años.

2.3 Si no se implementan esfuerzos colaborativos, la situación puede crear presión adicional en un solo punto. Por ejemplo, puede requerirse que el personal de los puntos de control de seguridad de pasajeros en transferencia ayude a identificar objetos fuera de su ámbito de trabajo, como detectar narcóticos o vida silvestre ilegal. Estas solicitudes pueden afectar la capacidad de los agentes de seguridad de concentrarse en detectar dispositivos explosivos improvisados (improvised explosive devices, IED) y artículos prohibidos de acuerdo con las medidas de seguridad de la aviación.

3. CIERTAS MEDIDAS AYUDAN A ABORDAR LAS AMENAZAS EN LAS FRONTERAS Y EN LA SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN

3.1 Ella ACI y la IATA proponen que los estados adopten marcos de trabajo más ambiciosos para la cooperación entre la seguridad de la aviación y la seguridad en las fronteras. Estos marcos de trabajo deben reconocer que ciertas medidas implementadas en los aeropuertos pueden ayudar a abordar las necesidades de seguridad en las fronteras y la aviación. Estas medidas incluyen:

- **Uso compartido de inteligencia e información sobre amenazas:** este campo de acción de seguridad puede ayudar a identificar a distintas personas de interés. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y sus Estados miembros deben implementar la Norma 3.1.4 del Anexo 17 (Enmienda 16) y continuar fomentando el uso compartido de información entre agencias y con la industria, acerca de las personas de interés y de nuevos modus operandi.

- **Análisis de conductas y vigilancia:** Los aeropuertos miembros de la ACI han informado que la introducción de programas de análisis de conductas han dado resultados exitosos. Sin embargo, la mayoría de los casos están vinculados a actividades delictivas, como estafa, robo, contrabando o lavado de dinero. La detección de conductas sospechosas no debe limitarse a aquellas que supongan una amenaza para la seguridad de la aviación (como es la Práctica recomendada 4.1.3 del Anexo 17) y el sistema puede fortalecerse mediante la cooperación entre las agencias y los participantes que estén implementando dichos programas. Los programas de análisis de conductas deben llevarse a cabo en cooperación con las agencias fronterizas, seguridad de la aviación y fuerzas del orden público/policiales.
- **Capacitación sobre toma de consciencia y cultura de seguridad:** la promoción de una sólida cultura de seguridad en los aeropuertos es una herramienta muy poderosa que puede ayudar a detectar actividades sospechosas. Esto incluye capacitación y campañas para informar sobre posibles actividades ilícitas por parte de infiltrados, pasajeros o visitantes. Debido a que los indicadores pueden apuntar a distintos tipos de actividades, las iniciativas en cultura de la seguridad deben implementarse en cooperación con las agencias fronterizas, seguridad de la aviación y fuerzas del orden público/policiales.
- **Control de la seguridad y uso compartido de imágenes:** el surgimiento del procesamiento de imágenes remoto o centralizado y la multiplexación de imágenes de rayos X está abriendo nuevas oportunidades para que las imágenes de rayos X puedan compartirse con otras partes interesadas, como control de fronteras o aeropuertos de transferencia. Este uso compartido podría asegurar que los agentes de seguridad de la aviación puedan enfocarse en su tarea central (identificar IED y otros elementos prohibidos) permitiendo a la vez que las demás partes autorizadas busquen otras amenazas, como vida silvestre ilegal o narcóticos. la ACI actuará como moderador de una sesión en el Día de Participación de la Industria y el Simposio de Seguridad de la Aviación de la OACI, donde se explorarán estos innovadores conceptos.
- **Datos sobre las personas y la carga:** El Anexo 9 de la OACI incluye dos prácticas recomendadas que alientan a los estados a crear el concepto de ventanilla única² para facilitar el hospedaje de datos de la carga y los pasajeros (API y PNR) mediante un punto central, antes de la distribución a todas las agencias relevantes, por lo general, aduana y migraciones. Debe buscarse la cooperación y el uso compartido de datos con otras agencias de gobierno, incluidas las autoridades de seguridad de la aviación, a fin de permitir la inspección basada en el riesgo de los pasajeros y la carga. Además, la adopción de sistemas de API interactivos podría permitir que se tomen las medidas apropiadas antes de la salida del vuelo.

4. UNA PERSPECTIVA COOPERATIVA PARA GENERAR INICIATIVAS DE MÚLTIPLES AGENCIAS EN LOS AEROPUERTOS

4.1 La Norma 8.19 del Anexo 9 de la OACI requiere que los Estados establezcan un Comité Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo y Comités de Facilitación de Aeropuertos para coordinar actividades de facilitación entre departamentos, agencias y otros organismos estatales, así como con operadores aeroportuarios y de aeronaves. Si bien estos entes de coordinación son útiles, por lo general, cuando existen, se reúnen en contadas oportunidades y solo ofrecen una plataforma para compartir información.

² Anexo 9, Edición 15, R.P. 4.17.1 (ventanilla única para datos de carga) y R.P. 9.1 (ventanilla única para datos de pasajeros)

4.2 La ACI y la IATA sugieren que los Estados establezcan asociaciones entre las agencias de gobierno, los aeropuertos y los participantes de la industria para pactar sobre iniciativas de interés mutuo y llevarlas a cabo en forma conjunta. El marco de trabajo para dichas asociaciones debería dejar en claro el financiamiento para las iniciativas conjuntas. Su objetivo debería ser el de mejorar la seguridad nacional, logrando a la vez un uso más eficiente del espacio aeroportuario, los recursos gubernamentales y el tiempo de los pasajeros en los aeropuertos.

4.3 Un ejemplo de una posible mejora que ayudará directamente a la industria a administrar con éxito el crecimiento pronosticado en el volumen de pasajeros es el concepto de un punto de control que integre la seguridad en la salida y el control de migraciones. Al configurar ambos controles de esta forma, mejora la oportunidad de que las autoridades correspondientes apliquen seguridad basada en el riesgo a la acreditación física y de identidad de los pasajeros que salen, como así también un uso eficiente de los edificios de los aeropuertos, donde existen desafíos de infraestructura.

4.4 En este contexto, la OACI podría considerar unir aún más sus tareas de seguridad en las fronteras y seguridad de la aviación, y evaluar potenciales sinergias entre las disposiciones relevantes contempladas en el Anexo 9 y el Anexo 17, para posibilitar nuevas soluciones.

4.5 Estos conceptos podrían ser analizados en mayor profundidad por un grupo de trabajo conjunto de la OACI sobre seguridad de la aviación y las fronteras, que podría estar conformado por expertos de los paneles de facilitación y seguridad de la aviación.

5. ACCIÓN POR PARTE DE LA CONFERENCIA DE ALTO NIVEL

5.1 Se invita a la Conferencia de alto nivel para la seguridad de la aviación a emprender las siguientes acciones:

- a) alentar a los estados a considerar asociaciones con múltiples agencias para abordar en forma conjunta toda la gama de amenazas a la seguridad en las fronteras y la aviación que suceden en aeropuertos y a bordo de líneas aéreas.
- b) solicitar que la OACI presente propuestas para unir aún más sus actividades de seguridad en las fronteras y la aviación.