



REUNIÓN DEPARTAMENTAL DE FACILITACIÓN (FAL)

Duodécima reunión

(El Cairo, 22 de marzo - 2 de abril de 2004)

(Nota presentada por la Secretaría)

Cuestión 2 del orden del día: **Facilitación y seguridad de los documentos de viaje y formalidades de control fronterizo**

UTILIZACIÓN DE PERFILES PARA EVALUAR EL RIESGO — CUESTIONES DE REGLAMENTACIÓN

(Nota presentada por la Secretaría)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La utilización de perfiles está relacionada con los derechos de las minorías y esto no debe ignorarse. En esencia, la utilización de perfiles abarca por naturaleza diversos aspectos y puede incluir muchos elementos de discriminación institucionalizada como nacionalidad, raza, edad, género, condición socioeconómica, incapacidad, estado de salud, descendencia, idioma, clase, cultura y religión. Esto en ningún caso implica que el empleo de perfiles raciales u otros sea necesariamente una práctica deseable.

1.2 La utilización de perfiles bien puede suscitar temores latentes justificados cuando se basa en una plataforma particular. En general, sería imprudente llegar a la conclusión de que los perfiles son de por sí indeseables e indebidamente discriminatorios, en particular en relación con su aplicación en los aeropuertos, caso en que deberían incluirse algunos criterios basados en un patrón establecido de conducta de los infractores. Un procedimiento válido de utilización de perfiles debería basarse en indicadores de criminalidad establecidos estadísticamente que puedan identificarse mediante una colección artificial de factores confiables.

1.3 El delicado conflicto de intereses entre los perfiles raciales *per se*, que en el mejor de los casos son indeseables en un contexto sociopolítico, y los perfiles en los aeropuertos, plantea diferencias jurídicas y prácticas interesantes entre los dos casos. Entre ellas, la diferencia más importante es que la utilización de perfiles en los aeropuertos es una tarea muy seria que puede afectar a la vida de cientos, por no decir miles, de personas en un caso o suceso determinado. En consecuencia, el empleo de perfiles debería considerarse justificado si todos sus aspectos se utilizan para la inspección de pasajeros en los aeropuertos. Para evitar los casos de interferencia ilícita en la aviación civil, algunas autoridades utilizan indicadores de referencia válidos que caracterizan a los viajeros sospechosos, junto con otros indicadores que pueden generar un “aviso”, como el tipo de billete que el pasajero tiene (de ida en lugar de billete de ida y vuelta) y el pasajero que viaja sin equipaje.

1.4 Si en los aeropuertos se utilizan los perfiles, éstos no deben basarse en supuestos ni ser subjetivos. Los perfiles deben establecerse de manera objetiva y no discriminatoria y aplicarse conjuntamente con inspecciones aleatorias de pasajeros a los que no se está aplicando ningún perfil. Todos los aspectos de los perfiles deberían, naturalmente, incluirse en el sistema de inspección de pasajeros con ayuda de computadoras (CAPS)¹ sin aislar uno de otro. En este contexto, el actualmente popular sistema de examen de acatamiento (COMPEX) no representa amenaza, no es discriminatorio y trasciende el debate inicial sobre “establecimiento de perfiles”, asegurando un uso equilibrado y adecuado de los perfiles en todos los aspectos mediante el examen de pasajeros que en otras circunstancias no serían objeto de inspección y con inspecciones aleatorias.

2. PERSPECTIVAS DE REGLAMENTACIÓN

2.1 El *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* de 1944 (Convenio de Chicago)², que estableció el marco de reglamentación para la aviación civil internacional, recalca el objetivo fundamental de los Estados con respecto a la aviación civil de intercambiar privilegios que las naciones amigas tienen derecho a esperar entre sí. El Convenio de Chicago se refiere en su Preámbulo a la necesidad de crear y preservar la amistad y el entendimiento entre las naciones y los pueblos del mundo, advirtiendo además a los Estados contratantes que el abuso de esta amistad y entendimiento puede llegar a constituir una amenaza a la seguridad general.

2.2 En el Artículo 13 del Convenio se establece que las leyes y reglamentos de un Estado contratante, relativos a la admisión o salida de su territorio de pasajeros, tripulación o carga transportados por aeronaves, tales como los relativos a entrada, despacho, inmigración, pasaportes, aduanas y sanidad serán cumplidos por o por cuenta de dichos pasajeros, tripulaciones y carga, ya sea a la entrada, a la salida o mientras se encuentren dentro del territorio de ese Estado. En esta disposición se reconoce que los Estados contratantes tienen el derecho de prescribir sus propias leyes internas con respecto al despacho de pasajeros y deja lugar para que los Estados promulguen leyes, reglas y reglamentos que garanticen su seguridad y la de sus ciudadanos en el aeropuerto. No obstante, este derecho está calificado para impedir el poder irrestricto y arbitrario de un Estado, en virtud del Artículo 22 en que se establece que cada Estado contratante conviene en adoptar, mediante la promulgación de reglamentos especiales o de otro modo, todas las medidas posibles para facilitar y acelerar la navegación de las aeronaves entre los territorios de los Estados contratantes y para evitar todo retardo innecesario a las aeronaves, tripulaciones, pasajeros y carga, especialmente en la aplicación de las leyes sobre inmigración, sanidad, aduana y despacho. En el Artículo 23 se llega a una conclusión al respecto estableciendo que cada Estado se compromete, en la medida que lo juzgue factible, a establecer disposiciones de aduana y de inmigración relativas a la navegación aérea internacional, de acuerdo con los métodos que puedan establecerse o recomendarse oportunamente en aplicación del Convenio.

¹ En 1994, Northwest Airlines adoptó el sistema CAPS para detectar a los pasajeros de alto riesgo. Después del desastre del vuelo 800 de TWA en julio de 1996, la Administración de Clinton designó a la Comisión Al Gore para que estudiara la seguridad de la aviación. La Comisión recomendó que todas las líneas aéreas usaran el sistema CAPS siempre que los perfiles no se basaran en material de carácter constitucionalmente sospechoso como raza, religión u origen nacional de los ciudadanos de los Estados Unidos. El sistema CAPS se centró más bien en el perfil de las personas que habían comprado billetes solamente de ida, que pagaban en efectivo o que no tenían equipaje.

² Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmado el 7 de diciembre de 1944 en Chicago (denominado el Convenio de Chicago), Doc 7300/8 de la OACI, octava edición, 2000.

2.3 En la Norma 3.2 del Anexo 9 al Convenio de Chicago (*Facilitación*) se reconoce que, al elaborar procedimientos destinados a aplicar eficazmente los controles de fronteras respecto a los pasajeros y las tripulaciones, los Estados contratantes tendrán presente la utilización de medidas de seguridad aeronáutica, integridad fronteriza, control de estupefacientes y control de inmigración, cuando corresponda.³ Esta norma otorga a los Estados la flexibilidad de promulgar procedimientos, reglas y reglamentos para garantizar la seguridad e integridad de sus fronteras y considerar a los pasajeros con las precauciones necesarias.

2.4 La función de la OACI y de la comunidad internacional es considerar el delito de interferencia ilícita en la aviación civil en su totalidad, como término genérico que abarca una amplia gama de actividades delictuosas por los perpetradores, sin limitarse a una clase o categoría. Por esta razón, la Asamblea de la OACI, en su 33º período de sesiones, celebrada después de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, adoptó la Resolución A33-2, en la que se condena enérgicamente todo acto de interferencia ilícita en la aviación civil internacional, dondequiera que se cometa y quienquiera que sea y por cualquier motivo que lo ejecute. Este enfoque global respecto del delito de interferencia ilícita en la aviación civil impide de manera eficaz los supuestos de perspectiva limitada de que el delito se reconocería como tal únicamente si se perpetrara de un modo que sólo, o en la mayoría de los casos, puede cometer un tipo determinado de individuo de una raza, nacionalidad o creencia religiosa.

2.5 Un buen sistema de establecimiento de perfiles en el aeropuerto debe tener como punto de origen un depósito de material de investigación basado en las características de una persona que despierta sospechas. Una manera de lograr este objetivo es utilizar los perfiles de las categorías de delincuentes y terroristas conocidos o sospechosos. Asimismo, deberían establecerse medios diligentes y enérgicos del Estado para vigilar constantemente el uso de perfiles en el aeropuerto y asegurar que no se discrimina subjetivamente entre categorías de personas y que se cuenta con un sistema equilibrado de examen de acatamiento.

3. MEDIDAS PROPUESTAS A LA REUNIÓN DEPARTAMENTAL

3.1 Se invita a la reunión departamental a considerar el contenido de esta nota en las deliberaciones sobre la cuestión 2 del orden del día.

— FIN —

³ Anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, 11ª edición, julio de 2002. Los Anexos del Convenio de Chicago contienen dos tipos de disposiciones — Normas y métodos recomendados. En las normas se utilizan, verbos en tiempo futuro (p. ej., “los Estados deberán”) para indicar que se requiere de los Estados un grado de cumplimiento más elevado, en tanto que en los métodos recomendados se utiliza el modo condicional (p. ej., “los Estados deberían”), para indicar que se trata de una recomendación.