



INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION (ICAO)
ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL (OACI)

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL (CLAC)
LATIN AMERICAN CIVIL AVIATION COMMISSION (LACAC)



AVIATION SECURITY AND FACILITATION REGIONAL GROUP MEETING
REUNIÓN DEL GRUPO REGIONAL SOBRE SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN Y FACILITACIÓN
(AVSEC/FAL/RG)

Asunción, Paraguay, 25 to 27 May 2011 / Asunción del Paraguay, 25 al 27 de mayo de 2011

AVSEC/FAL/RG — NE/13
04/05/11

Cuestión 4
del Orden del Día

Facilitación (FAL)

4.1 Anexo 9, Grupo de Expertos FAL, Manual de Facilitación

NOVEDADES DEL PROGRAMA DE FACILITACIÓN

(Nota presentada por la Secretaría de la OACI)

RESUMEN

En esta nota se resumen las novedades en materia de facilitación (FAL) de la OACI. Tras la última reunión del Grupo de expertos sobre facilitación (FALP/6), celebrada en mayo de 2010, se adoptó la Enmienda 22 del Anexo 9 — *Facilitación*. Otras novedades informadas se refieren a la información anticipada sobre los pasajeros (API), el intercambio de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) y la publicación de la primera edición del Manual FAL.

Las medidas recomendadas al Grupo Regional sobre Seguridad de la Aviación y Facilitación figuran en el párrafo 5.

Referencias:

Comunicación a los Estados EC6/3-11/26 del 15 de abril de 2011
A37 Declaración sobre Seguridad de la Aviación
C-DEC 187/1

Objetivos estratégicos

Esta nota de estudio está relacionada con el Objetivo estratégico B de la OACI.

1. FALP/6 y Enmienda 22 del Anexo 9

1.1 En la sexta reunión del Grupo de expertos sobre facilitación (FALP/6), celebrada del 10 al 14 de mayo de 2010, se examinaron cuestiones pertinentes relacionadas con la FAL surgidas durante la 21ª reunión del Grupo de expertos sobre seguridad de la aviación (AVSECP/21) que tuvo lugar en marzo de 2010, es decir, la información anticipada sobre los pasajeros (API) y los programas de intercambio de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR), y la seguridad de la cadena de suministro. El Grupo de expertos convino en que sería beneficioso lograr una cooperación más estrecha entre el Grupo de expertos sobre facilitación y el Grupo de expertos sobre seguridad de la aviación.

1.2 El Grupo de expertos analizó una nueva versión de la Circular 309, Directrices sobre los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR), que había preparado el Grupo de trabajo sobre API/PNR del Grupo de expertos durante el período entre reuniones. El Grupo de expertos acordó preparar una versión final revisada de la Circular 309, que fue aprobada posteriormente por el Secretario General y publicada como manual (Doc 9944).

1.3 Asimismo, el Grupo de expertos examinó una versión revisada de la Circular 274, Acceso al transporte aéreo de las personas con impedimentos, que había elaborado el Grupo de trabajo sobre personas con impedimentos (PWD). El Grupo de expertos amplió las atribuciones del Grupo de Trabajo para que tuviesen en cuenta la legislación nacional pertinente, los instrumentos multilaterales y otros textos de orientación, según procediera, y toda otra contribución pertinente que pudieran realizar los Estados y organizaciones interesados. El Grupo de trabajo sobre personas con impedimentos sigue examinando y revisando la Circular 274 con objeto de presentar una nueva versión del documento y posibles proyectos de revisión de los SARPS que ya figuran en el Anexo 9 sobre PWD durante la séptima reunión del Grupo de expertos, prevista para 2012.

1.4 El Grupo de expertos recomendó realizar enmiendas a los SARPS del Anexo 9 relativos a la salud. Estas propuestas surgieron a raíz del pedido del Consejo de que se examinaran las disposiciones del Anexo 9 para que contemplasen algunas de las cuestiones planteadas en la sesión del Consejo del 11 de mayo de 2009 (véase el C-DEC 187/1) a fin de discutir las repercusiones del brote de Influenza A (H1N1) en la aviación civil internacional.

1.5 Por último, el Grupo de Expertos propuso modificaciones a varios capítulos y dos apéndices del Anexo 9. Las recomendaciones se basaron en las sugerencias formuladas por la Secretaría, la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) y Suiza de:

- a) asegurar la implantación a escala mundial de sistemas API uniformes y convenidos internacionalmente;
- b) mejorar las medidas para facilitar la asistencia a los viajeros cuyos vuelos hayan sido interrumpidos por causas de fuerza mayor (estas propuestas se formularon a raíz de la erupción del volcán Eyjafjallajökull de Islandia, en abril de 2010);
- c) facilitar el despacho de todas las categorías de inspectores de la aviación que viajen por asuntos oficiales; e
- d) incluir en el Anexo 9 nuevas medidas de facilitación que se están elaborando en otros lugares y que permitirán a las Aduanas y otras dependencias estatales adaptarse a los nuevos requisitos de seguridad que se han introducido recientemente a escala mundial a raíz de los ataques del 11 de septiembre.

1.6 Posteriormente, según el proceso establecido para enmendar el Anexo, el Consejo de la OACI adoptó la Enmienda 22 del Anexo 9, que entrará en vigor el 18 de julio de 2011 con fecha de aplicación 17 de noviembre de 2011.

2. información anticipada sobre los pasajeros

2.1 La API comprende la captura de los datos personales y los detalles del vuelo de un pasajero por la línea aérea antes de la salida. Esta información se transmite en forma electrónica a las agencias encargadas del control fronterizo del país de destino con posterioridad a la salida del vuelo. Por lo tanto, los detalles de los pasajeros que llegan se reciben por adelantado a la llegada del vuelo y las agencias encargadas del control fronterizo pueden verificar el nombre de los pasajeros en las bases de datos de sus organismos de mantenimiento del orden público e identificar a los pasajeros de alto riesgo, que podrían ser sometidos a un interrogatorio más exhaustivo a su llegada. De ese modo, se despacha rápidamente a los pasajeros de bajo riesgo.

2.2 El interés de la OACI en los sistemas API deriva del requisito del Convenio de Chicago de que los Estados contratantes eviten demoras innecesarias facilitando los trámites de despacho fronterizo y adoptando procedimientos aduaneros y de inmigración normalizados a nivel internacional. Además, los programas nacionales de expedición de documentos de viaje y seguridad, y la eficacia de los sistemas de inspección, como la API, en el control del contrabando y la migración ilegal tienen un efecto significativo en la seguridad de la aviación civil.

2.3 En respuesta a la creciente preocupación de que los sistemas API pudieran estar diseñándose sin el respaldo de normas acordadas a nivel internacional, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) y, más tarde, la OACI, emprendieron un esfuerzo mancomunado para elaborar y acordar un conjunto de directrices sobre mejores prácticas que podrían ayudar a los Estados que procuran ejecutar sus propios programas nacionales de API. Las directrices se ocupan de los aspectos técnicos de la API, los beneficios y gastos operativos y los factores relevantes para la planificación de un sistema API.

2.4 A fin de que la API funcione de modo satisfactorio y generalizado, es esencial que los datos que reciban y procesen las agencias encargadas del control fronterizo estén estrictamente limitados y tengan un muy alto grado de uniformidad. Con respecto al formato de mensaje para la transmisión de datos, debe utilizarse la norma UN/EDIFACT para garantizar la interoperabilidad a nivel mundial y evitar las dificultades causadas por el uso de normas nacionales locales. El “Reglamento de las Naciones Unidas para el intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte”, UN/EDIFACT, comprende un conjunto de normas, directorios y directrices acordados a nivel internacional para el intercambio electrónico de datos estructurados y, en particular, aquellos que se relacionan con el comercio de productos y servicios entre sistemas de información computarizados independientes.

2.5 Se diseñó un mensaje electrónico normalizado, denominado PAXLST, con el fin específico de gestionar las transmisiones de manifiestos de pasajeros. El concepto básico de PAXLST consiste en un mensaje sobre todos los pasajeros de un vuelo determinado y otro mensaje relativo a los miembros de la tripulación; esta información puede transmitirse por separado o de manera conjunta. La OMA, la IATA y la OACI han acordado conjuntamente la cantidad máxima de datos de la API que deberían incluirse en el mensaje PAXLST que transmitirán las líneas aéreas a las agencias encargadas del control fronterizo del país de destino.

2.6 El mensaje PAXLST fue revisado por última vez en noviembre de 2009 y la nueva versión fue publicada por las Naciones Unidas a mediados de 2010. Asimismo, en 2010, se llevó a cabo una revisión formal exhaustiva de las directrices API. La versión actualizada de las directrices de la OMA, la IATA y la OACI sobre API (que incluye el mensaje PAXLST) está disponible en el sitio web público de la OACI (www2.icao.int/en/AVSEC/FAL/Pages/Publications.aspx).

2.7 En los SARPS del Anexo 9 se exige a los Estados que normalicen sus requisitos en materia de API. La Norma 3.47 (incluida en el Anexo mediante la Enmienda 22) exige que cada Estado contratante que incorpore un sistema API en su legislación nacional adhiera a las normas reconocidas internacionalmente para la transmisión de información anticipada sobre los pasajeros. La Norma 3.47.1 obliga a los Estados a pedir solamente los datos personales que figuran en los documentos de viaje de lectura mecánica que cumplen los requisitos del Doc 9303. La Norma 3.47.2 obliga a los Estados que deseen obtener más información personal a limitar sus requisitos a los datos que figuran en el mensaje PAXLST. En cualquier caso, el formato de los datos debe adecuarse al mensaje PAXLST.

3. Datos del registro de nombres de los pasajeros

3.1 En el clima actual de intensificación de controles de seguridad, se reconoce que las herramientas modernas de facilitación, como los sistemas API, permiten una mejora general de la seguridad de la aviación civil internacional. En los últimos años, ha aumentado el interés por utilizar la API como medida de seguridad. Algunos Estados han considerado necesario exceder los requisitos de API y pedir datos adicionales sobre los pasajeros, es decir, datos del PNR, a fin de luchar contra el terrorismo y proteger sus fronteras. Los Estados han empezado a exigir a las líneas aéreas que suministren datos del PNR, ya que consideran que esa información es importante para el valor de la evaluación de amenazas que puede inferirse del análisis de los datos, en particular en relación con la lucha contra el terrorismo.

3.2 PNR es el nombre genérico que se da a los registros creados por los explotadores de aeronaves o sus agentes para cada viaje reservado por un (posible) pasajero. El PNR está constituido por datos que se proporcionan sobre todos los segmentos de vuelo de un viaje. Los operadores recaban los datos del PNR para sus propios fines comerciales y operativos al prestar servicios de transporte aéreo.

3.3 En 2006, a raíz de una recomendación de la duodécima Reunión departamental de facilitación (El Cairo, 2004), la OACI publicó la Circular 309, que contiene directrices para establecer medidas uniformes para la transferencia de datos PNR y la posterior gestión de los datos por los Estados interesados. Las directrices también tienen por objeto asistir a los Estados en la elaboración de requisitos y procedimientos para los datos. Se ocupan de la cuestión de la transferencia de datos PNR del sistema de un explotador a un Estado y la gestión de los datos, incluidas las disposiciones para su almacenamiento y protección. Los PNR pueden contener una gran cantidad de datos. En el Anexo 1 de las directrices figura una lista de datos específicos que pueden estar disponibles en el sistema de un explotador. Entre ellos, se incluyen todos los datos de la API recabados (los datos personales e información de vuelo de cada pasajero), como también datos adicionales (por ejemplo, formas de pago, datos de facturación, datos de contacto, información de viajero frecuente, información sobre el agente de viajes, etc.). Los datos no solo pueden almacenarse en los sistemas de control de salida de los explotadores, sino también en sistemas de reserva informatizados, ya sea internacionales o de líneas aéreas, en los sistemas de los agentes de viaje, etc.

3.4 Como se menciona en el párrafo 1.2, las directrices sobre el PNR se revisaron recientemente y se publicaron como el Doc 9944. Aplicadas de modo uniforme, esas directrices brindan un marco global que beneficia a los Estados, las líneas aéreas y los pasajeros. La edición actual del Anexo 9 contiene una sola disposición sobre el PNR, en la que se recomienda que los requisitos respecto de los datos y la gestión de esos datos por parte de los Estados se ajusten a las directrices de la OACI.

3.5 Por último, en la Declaración sobre Seguridad de la Aviación, adoptada por la Asamblea en su 37º período de sesiones, en 2010, se insta a los Estados miembros a mejorar la cooperación internacional para contrarrestar las amenazas a la aviación civil, entre otras cosas, recabando y transmitiendo datos de la API y del PNR con objeto de contribuir a la seguridad, y a su vez, garantizar la protección de la privacidad y las libertades civiles de los pasajeros.

4. Manual de facilitación

4.1 La primera edición del Doc 9957, *The Facilitation Manual*, se publicó (en inglés) en abril de 2011. Actualmente, se está traduciendo el documento a los otros idiomas de la OACI, lo cual se espera que se finalice en 2011.

4.2 El Manual FAL contiene explicaciones detalladas de los SARPS del Anexo 9, desde una perspectiva histórica y actual. El manual tiene por objeto incrementar el nivel de conocimiento de las cuestiones y conceptos relativos a la facilitación del transporte aéreo, mejorar los resultados de los programas de facilitación en los Estados y ampliar el cumplimiento de las disposiciones del Anexo 9. Asimismo, es una herramienta de enseñanza y de referencia para los Estados y otros usuarios interesados que sirve para la preparación y el dictado de sesiones de instrucción sobre los diversos aspectos de la aviación civil relacionados con la inmigración, la salud, las aduanas y la cuarentena que están contemplados en el Anexo 9.

5. Acción sugerida

5.1 Se invita a la Reunión a:

- a) tomar nota de la información sobre las novedades en materia de facilitación en la OACI, y
- b) alentar a los Estados miembros a aplicar las disposiciones del Anexo 9, en particular las relativas a los requisitos de la API y del PNR, y a adherir a las directrices sobre el mensaje PAXLST.