



REUNIÓN DEPARTAMENTAL DE FACILITACIÓN (FAL)

Duodécima reunión

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

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

2.4: Información anticipada sobre los pasajeros (API)

INFORMACIÓN ANTICIPADA SOBRE LOS PASAJEROS (API)

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

Los sistemas API, en los lugares en los cuales se han introducido, han tenido resultados bastante satisfactorios, tanto como medida para facilitar el despacho de pasajeros como en calidad de instrumento para mejorar la eficacia de los sistemas de inspección en las fronteras. A raíz de los sucesos recientes, que han aumentado el interés en estudiar la API como una medida de seguridad, en esta nota se examinan las cuestiones relacionados con la facilitación y se trata de alentar a los Estados contratantes a que examinen y actualicen los criterios y la doctrina de la OACI al respecto.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El interés de la OACI en los sistemas API dimana de los mandatos del Convenio de Chicago de que los Estados contratantes eviten toda demora innecesaria mediante la facilitación de las formalidades de despacho en las fronteras y la adopción de procedimientos de aduana e inmigración internacionalmente convenidos.¹ Además, los sucesos recientes han hecho patente que los programas nacionales de expedición de documentos de viaje y de seguridad, así como la eficacia de los sistemas de inspección para controlar el contrabando y la migración ilegal, pueden tener efectos importantes en la seguridad de la aviación civil.

1.2 Por otra parte, la aplicación de la tecnología y de las ciencias de gestión modernas a los sistemas de control destinados a facilitar la afluencia del tráfico, es cada vez más importante en el actual entorno en que se han intensificado los controles de seguridad. La creciente congestión y la prolongación de los períodos de despacho ocasionados por la repentina imposición de procedimientos desacostumbrados pueden ser contraproducentes para la seguridad, ya que la confusión y el desorden resultantes pueden ser explotados por aquellos que buscan evadir las inspecciones.

1.3 La propuesta de una identificación anticipada de los pasajeros se introdujo por primera vez en la OACI en la Décima Reunión departamental de facilitación (FAL/10) en 1988.

¹ Artículo 22, *Simplificación de formalidades* y Artículo 23, *Formalidades de aduana y de inmigración*.

Hacia 1995, se habían puesto en servicio programas en tres Estados, y la FAL/11 había adoptado un nuevo método recomendado. El texto más reciente de esta disposición, tal como se publicó en la undécima edición del Anexo 9, es el siguiente:

3.34 Método recomendado.— *Cuando corresponda, los Estados contratantes deberían introducir un sistema de información anticipada sobre los pasajeros, que suponga la obtención de ciertos datos del pasaporte o del visado antes de la salida, la transmisión de los mismos por medios electrónicos a sus autoridades competentes y el análisis de dichos datos para la gestión de riesgos antes de la llegada a fin de acelerar el despacho. Para reducir al mínimo el tiempo de tramitación durante la presentación, deberían emplearse dispositivos de lectura de documentos para obtener la información contenida en los documentos de viaje de lectura mecánica. Al especificar la información de identificación sobre los pasajeros que ha de transmitirse, los Estados contratantes sólo deberían exigir la información que se encuentra en las zonas de lectura mecánica de los pasaportes y visados que se ajustan a las especificaciones contenidas en el Doc 9303 (serie), Documentos de viaje de lectura mecánica. Toda la información exigida debería ajustarse a las especificaciones para los formatos de mensaje UN/EDIFACT PAXLIST.*

2. ELABORACIÓN DE DIRECTRICES

2.1 El concepto del API fue elaborado por primera vez para satisfacer las necesidades de los servicios de aduanas de determinados Estados, a fin de hacer frente al problema del tráfico de estupefacientes y otras amenazas contra la seguridad nacional. Debido a la intensa participación de la industria de las líneas aéreas, especialmente en la transmisión de datos, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), en colaboración con la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA), formuló un conjunto de directrices para las administraciones de aduanas sobre los aspectos técnicos de la API, los costos y los beneficios operacionales, así como los factores relevantes para la planificación de un sistema API. Las directrices tenían por objeto ayudar a las administraciones a situar la API en el contexto de la gama completa de medidas de facilitación que deberían ser empleadas por los Estados en una estrategia de tramitación de pasajeros. La OACI participó en la elaboración del documento original sobre directrices, que incluye las especificaciones para pasaportes de lectura mecánica, Doc 9303. En 2002 la OMA examinó y actualizó este documento incorporando el aporte de la OACI y la IATA.

3. EXAMEN DEL GRUPO DE EXPERTOS SOBRE FACILITACIÓN

3.1 En su cuarta reunión, celebrada del 2 al 5 de abril de 2002, el Grupo de expertos sobre facilitación examinó los últimos adelantos en relación con el API y la posible revisión del método recomendado existente comprendido en el Anexo 9 y de los textos de orientación de la OACI sobre este tema. El resultado preliminar de las deliberaciones del Grupo de expertos fue una recomendación de que la implantación de los sistemas API siguiera siendo opcional para los Estados; no obstante, en el caso de los Estados que hayan optado por implantarlos o que estén considerando esa opción, debería ser obligatorio adherirse a los elementos de los datos y formato de mensaje requeridos en un mensaje PAXLST. Este último requisito se considera esencial para lograr la compatibilidad operacional en todo el mundo y para la interconexión proyectada de los sistemas API entre los Estados participantes.

3.2 Además, el Grupo de expertos concluyó que el valor de la API reside fundamentalmente en su uso como medida de facilitación, si bien se reconoce que como medida que facilita la identificación de posibles casos problemáticos con antelación a la llegada, esta medida contribuía a aumentar la seguridad global. La seguridad puede ser la motivación que impulse a un gobierno a invertir recursos para mejorar los procesos de inspección, pero la seguridad no es una condición fácilmente mensurable. En cambio, el éxito del programa API puede medirse, y debería

hacerse, por el aumento de la eficiencia operacional y la reducción de la congestión aeroportuaria que se obtenga.

3.3 Por otra parte, la API se considera un instrumento valioso y un componente integral de un sistema de administración de fronteras, pero no pretende ser un sistema total que pueda aplicarse a todo. Otras medidas, en proceso de elaboración por la OACI, que tienen por objeto aumentar la eficiencia y eficacia, incluyen la adopción generalizada de los pasaportes y los visados de lectura mecánica en todo el mundo, la elaboración de visados electrónicos, la confirmación de la identidad por medios biométricos, y la transición a registros automatizados de entrada/salida para remplazar las tarjetas de embarque/desembarque. Aunque estas medidas están vinculadas con la API, no se ha previsto incluirlas en el sistema.

3.4 En conclusión, el Grupo de expertos convino en las siguientes recomendaciones específicas relacionadas con la elaboración de directrices de la OACI sobre la API:

- a) las directrices de la OACI deben contemplar las oportunidades que existen para utilizar la API en las aplicaciones para inmigración, cuarentena y seguridad de la aviación (AVSEC), así como aduanas;
- b) la API debería formar parte de un enfoque de sistema total respecto a la administración de fronteras, comprendiendo el otorgamiento de pasaportes y visados de lectura mecánica, incluyendo visados electrónicos, la transición a registros de entrada/salida automatizados para remplazar las tarjetas de embarque/desembarque, así como la compatibilidad operacional con los sistemas API de otros Estados participantes; y
- c) la postura de la OACI debe poner de relieve los objetivos en materia de facilitación de la API y medir el éxito del programa por el aumento de la eficacia operacional y la reducción de la congestión aeroportuaria que se obtengan.

4. APOORTE DE LA OACI RESPECTO A LAS DIRECTRICES SOBRE LA API

4.1 En el contexto de las consideraciones anteriores y teniendo en cuenta las nuevas iniciativas emprendidas por diversos Estados para implantar o modificar sus propios sistemas API, la OACI ha expresado su preocupación a la OMA respecto a la tendencia que se observa en las administraciones de desviarse de las normas convenidas. En particular, se estima que la proliferación de los requisitos de datos exigidos por los Estados además de los consignados en el documento original sobre directrices perjudica la viabilidad de la API como sistema normalizado internacionalmente. Concretamente, los elementos que no pueden ser captados electrónicamente del sistema de información de la línea aérea o de la zona de lectura mecánica (ZLM) de un documento de viaje añadirían costos innecesarios al funcionamiento del sistema. Son especialmente problemáticos aquellos elementos propuestos que no aparecen en ningún documento oficial, cuya recopilación disminuirá considerablemente las ventajas de facilitación que podrían haberse obtenido previamente. Por ejemplo, el “país de residencia” y la “dirección completa” son subjetivos y no pueden verificarse, en algunos casos ni por el propio pasajero. La obtención manual de estos elementos de los datos, basándose supuestamente en la información verbal del pasajero, podría aumentar el tiempo requerido para el registro hasta alcanzar un nivel inaceptable.

4.2 El recargo que representa la recopilación manual de los elementos de datos adicionales, las demoras resultantes y los problemas del sistema como consecuencia de un mayor volumen de trabajo de tramitación probablemente resultaría perjudicial para la API y hasta podría desalentar la implantación del sistema por otros países. En el mejor de los casos, el hecho de recargar las especificaciones de la API sería contraproducente para las actividades de promoción ya que los costos de implantación se volverían inaceptables. En una comunidad internacional en la que las

normas dependen de un consenso y el éxito de las operaciones dependen de la voluntad de los participantes, los requisitos del sistema deben mantenerse sencillos a fin de que puedan lograrse los resultados previstos.

4.3 No debería darse por supuesto que la API podría convertirse en un sistema de seguridad autosuficiente simplemente agregándole un mayor número de datos que han de intercambiarse o estructurándola de forma tal que suministre *anticipadamente* todos los datos que podrían examinarse en el proceso de inspección. En aras de mantener el éxito y la expansión de la API en todo el mundo, se recomienda firmemente que los requisitos de datos continúen restringiéndose a la información que puede captarse de los documentos de viaje de lectura mecánica o a los que se pueden obtener de otros sistemas de información sin recurrir a procedimientos manuales.

4.4 Se reconoce que un acuerdo para la transmisión de mensajes a través del sistema API debe tener en cuenta los diversos requisitos legislativos de los Estados interesados. No obstante, esto no significa que todos los países tengan que incorporar necesariamente todos esos requisitos en sus respectivas medidas de implantación del sistema a nivel nacional. A fin de determinar las especificaciones internacionales, los datos básicos, obligatorios deberían comprender el número mínimo de elementos necesarios para identificar al pasajero, su documento de viaje y el vuelo o viaje.

4.5 Aunque la sintaxis de UN/EDIFACT se reconoce como un medio práctico de intercambio de datos API entre los transportistas participantes y los Estados actualmente, debería estudiarse la posibilidad de utilizar datos basados en formatos XML y tecnologías modernas de comunicaciones tales como la Internet, los sistemas basados en PC y dispositivos inalámbricos como estrategias alternativas de intercambio de datos a escala mundial. Asimismo debería explorarse la posibilidad de diseñar sistemas más sencillos.

4.6 Por último, la OACI recomendó que las futuras configuraciones de los sistemas de control en las fronteras basados en la API incluyeran la incorporación de tecnología biométrica para ayudar a la identificación y confirmación de la identidad de los pasajeros.

5. MEDIDAS PROPUESTAS A LA REUNIÓN DEPARTAMENTAL

5.1 Se invita a la Reunión departamental a que adopte las siguientes recomendaciones:

Recomendación A-xxx —

Se recomienda que el Método recomendado 3.34 se enmiende y se introduzca una nueva norma que diga lo siguiente:

3.34 Método recomendado.— *Cuando corresponda, los Estados contratantes deberían introducir un sistema de información anticipada sobre los pasajeros, que suponga la obtención de ciertos datos del pasaporte o del visado antes de la salida, la transmisión de los mismos por medios electrónicos a sus autoridades competentes y el análisis de dichos datos para la gestión de riesgos antes de la llegada a fin de acelerar el despacho. Para reducir al mínimo el tiempo de tramitación durante la presentación, deberían emplearse dispositivos de lectura de documentos para obtener la información contenida en los documentos de viaje de lectura mecánica. ~~Al especificar la información de identificación sobre los pasajeros que ha de transmitirse, los Estados contratantes sólo deberían exigir la información que se encuentra en las zonas de lectura mecánica de los pasaportes y visados que se ajustan a las especificaciones contenidas en el Doc 9303 (serie), Documentos de viaje de lectura mecánica. Toda la información exigida debería ajustarse a las especificaciones para los formatos de mensaje UN/EDIFACT PAXLIST.~~*

3.34.1 Al especificar la información de identificación sobre los pasajeros que ha de transmitirse, los Estados contratantes sólo exigirán los elementos de los datos que están disponibles en los documentos de viaje de lectura mecánica que se ajustan a las especificaciones contenidas en el Doc 9303 (serie), *Documentos de viaje de lectura mecánica*. Toda la información exigida se ajustará a las especificaciones para los formatos de mensaje UN/EDIFACT PAXLIST.

Recomendación B-xxx —

Se insta a los Estados contratantes que estén planificando nuevos sistemas API o mejoras en los sistemas actuales, que armonicen sus requisitos relativos a datos dentro de la serie de datos normalizados establecidos conjuntamente por la OACI, la OMA y la IATA con miras a lograr la compatibilidad operacional de los sistemas en todo el mundo.

— FIN —