



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)

INTRODUCCIÓN DE LA INSPECCIÓN ANTICIPADA DE LOS PASAJEROS (APS) EN NUEVA ZELANDIA

(Nota presentada por Nueva Zelandia)

RESUMEN

La medida propuesta a la Reunión departamental figura en el párrafo 7.1.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En la 10ª Reunión departamental de facilitación (1988), Nueva Zelandia propuso, junto con Australia y los Estados Unidos, el uso de la información anticipada sobre los pasajeros (API). Nueva Zelandia fue uno de los primeros Estados en introducir un sistema API electrónico, al principio para los vuelos con destino a Australia o procedentes de dicho país.

1.2 A partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, diversas reuniones internacionales han analizado y propuesto, como medida de seguridad, el concepto de que las líneas aéreas proporcionen a los organismos de control fronterizo información sobre los pasajeros antes de su llegada. La Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) han elaborado una norma internacional relativa a los datos para la información anticipada sobre los pasajeros (API), que ha recibido el apoyo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Los países de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) han convenido en una serie de normas para que sus miembros adoptaran sistemas API que contribuirían a la seguridad fronteriza y facilitarían, al mismo tiempo, el despacho de los viajeros legítimos.

2. INTRODUCCIÓN DE LA INSPECCIÓN ANTICIPADA DE PASAJEROS EN NUEVA ZELANDIA

2.1 El Gobierno de Nueva Zelandia decidió introducir mejores sistemas de inmigración para eliminar a los viajeros que presentaban un riesgo como parte del conjunto de medidas contra el terrorismo anunciadas el 30 de enero de 2002. El sistema introducido por Nueva Zelandia se llama inspección anticipada de pasajeros (APS) y comprende la información anticipada sobre los pasajeros (API) y el despacho anticipado de pasajeros (APP), elaborado por Australia. La APS

permite proporcionar a los organismos de control fronterizo información anticipada sobre los pasajeros de conformidad con la mencionada norma relativa a los datos.

2.2 La APS otorga al personal de apoyo operacional del Servicio de inmigración de Nueva Zelanda (NZIS) la capacidad de verificar más a fondo a los pasajeros que pueden presentar cierto “riesgo” antes de la llegada de su vuelo a Nueva Zelanda. Cuando pase a ser plenamente operacional, el APP proporcionará al NZIS un medio para compartir los datos electrónicamente con gobiernos extranjeros y otros organismos gubernamentales de Nueva Zelanda.

2.3 El APP permite descubrir:

- documentos de viaje inválidos (al principio, pasaportes de Nueva Zelanda y Australia, pero posteriormente los de otros Estados, dado que Nueva Zelanda negocia acuerdos de intercambio de datos);
- pasaportes vencidos;
- visados válidos (si se trata de un país del que se exige un visado);
- visado válido de residentes que retornan al país (cuando lo exija el país de residencia);
- alertas relativas a personas (en los casos en que se impediría la entrada del pasajero a Nueva Zelanda);
- alertas relativas a documentos de viaje;
- los casos en que un pasajero debe tener un billete de salida de Nueva Zelanda; y
- falsos visados de Nueva Zelanda o visados insertados con medios fraudulentos en el pasaporte de otra persona.

2.4 La introducción de la APS permite intensificar la protección fronteriza de Nueva Zelanda mediante las medidas siguientes:

- tratar los pasajeros que representan riesgo mientras estén en el extranjero;
- reducir el número de pasajeros que presentan un riesgo que puedan entrar en Nueva Zelanda;
- mantener la verificación de los documentos de viaje por las líneas aéreas en el momento de la presentación antes de aceptar a un pasajero para un vuelo hacia Nueva Zelanda;
- proporcionar a las líneas aéreas una instrucción electrónica de “permitir el embarque” o “comunicarse con el NZIS”; cuando entre en vigor la legislación que exija la introducción de la APS, alrededor del mes de junio de 2004, podrá emitirse otra opción electrónica con la instrucción de “no permitir el embarque”. Estas medidas proporcionan mayor certidumbre a las líneas aéreas y reducen al mínimo la posibilidad de tener que devolver a un pasajero inadmisibles; y
- proporcionar información anticipada sobre los pasajeros (API) que sea precisa para establecer en ruta el perfil del pasajero en caso de que sea necesario intervenir en el punto de control fronterizo.

2.5 Por consiguiente, se prevé que la APS reduzca al mínimo el número de entradas de pasajeros inadmisibles, reduciendo de ese modo las posibilidades de que puedan entrar en Nueva Zelanda personas que constituyen un riesgo para la seguridad o por motivos de terrorismo. Esto permitirá a Nueva Zelanda desempeñar su papel para proteger a la región contra el terrorismo o las actividades criminales. Un sistema APP equivalente se ha aplicado eficazmente durante más de cinco años en Australia; se prevé que su introducción en Nueva Zelanda contribuya a la seguridad de la región.

3. EXPERIENCIA DE NUEVA ZELANDIA AL INTRODUCIR LA APS

3.1 Relaciones con terceros

3.1.1 Las relaciones con terceros han tenido gran importancia al implantar el sistema APP. Esto abarca las relaciones con otros organismos gubernamentales de control fronterizo, tales como el servicio de aduanas de Nueva Zelandia y el Ministerio de Agricultura y Bosques. Debido a las sólidas relaciones establecidas, las aduanas de Nueva Zelandia y el NZIS han podido aunar sus fuerzas y trabajar con las líneas aéreas para preparar un memorando de acuerdo (MOU) común, que ha permitido a ambos organismos tratar problemas concretos relacionados con sus requisitos de control fronterizo.

3.1.2 La cooperación de la Junta de representantes de líneas aéreas de Nueva Zelandia fue vital durante toda la implantación. También fue importante para el NZIS establecer sólidos enlaces con cada línea aérea reconociendo los problemas de cada una de ellas y tratando de hallar soluciones a la implantación del sistema. Además, para asegurarse de que las líneas aéreas habían proporcionado instrucción suficiente al personal de los puestos de presentación, fueron necesarias buenas relaciones, para señalar los aspectos que constituían un problema y destacar las medidas que hayan tenido éxito. Se publicó un proyecto de guía APP para las líneas aéreas, a las que se había proporcionado para que formularan sus comentarios al respecto antes de la etapa final de preparación del documento. Fue indispensable que el NZIS proporcionara a las líneas aéreas asistencia telefónica y mediante texto SITA 24 horas al día y siete días por semana. Se creó una oficina de apoyo APS para el personal de los puestos de presentación de las líneas aéreas, que funciona 24 horas al día y 7 días por semana.

3.2 Dificultades técnicas de la implantación del sistema APP en Nueva Zelandia

3.2.1 Los documentos de viaje sin zonas de lectura mecánica (ZLM), que exigen que se introduzcan manualmente los correspondientes datos, causaron numerosos errores al introducir datos en los puestos de presentación. Esta dificultad gira en torno a la necesidad de una precisión del 100%, porque si la información que se introduce en el sistema APP es incorrecta, no puede validarse la información que contiene.

3.2.2 Deben aplicarse al sistema APP más de 300 reglas comerciales, debido principalmente al hecho de que Nueva Zelandia ha concertado numerosos acuerdos para la eliminación de visados y para incluir la inspección de pasajeros en tránsito.

3.2.3 En el futuro, a medida que los gobiernos convienen en intercambiar su información, será indispensable asegurarse de que se cuente con instrumentos biométricos normalizados internacionales para eliminar los problemas relacionados con las diferencias de los datos y su interpretación.

3.2.4 El NZIS ha contratado a asesores de seguridad independientes para que investigaran las opciones de seguridad y formularan recomendaciones para asegurarse del buen funcionamiento del sistema APP y de que satisfacía los requisitos de otros gobiernos en materia de seguridad y protección de datos personales.

4. ÉXITO DE LA APS

4.1 A partir del 13 de febrero de 2004, el 50% de los pasajeros a bordo de vuelos con destino a Nueva Zelandia son objeto de inspección APS antes de su embarque. Hasta la fecha, se ha impedido a 34 pasajeros embarcar a bordo de vuelos con destino a Nueva Zelandia por no tener el visado apropiado o su billete de retorno. En algunos casos los viajeros habían presentado pasaportes robados. En una oportunidad, un pasajero viajaba con un pasaporte neozelandés robado y otro con un pasaporte francés cuya legitimidad se ignoraba. La oficina de apoyo APS inició una entrevista telefónica y descubrió que el titular del pasaporte de Francia no podía ni hablar francés... Ambos

pasajeros desaparecieron sencillamente sin tomar el vuelo con destino a Nueva Zelanda. También se impidió que embarcase a bordo otro viajero que había presentado en Kuala Lumpur un pasaporte de Bangladesh robado. Dicho viajero efectuó otra tentativa de presentación escogiendo a otro empleado, pero no se le emitió una tarjeta de embarque. En todos los casos, se impidió que embarcaran a bordo de sus vuelos todas las personas que tenían pasaportes robados. Actualmente el APP transmite a las líneas aéreas un mensaje de “comunicarse con el NZIS” por cada 200 pasajeros; cada llamada dura en promedio 3,5 minutos; el 4% de las llamadas APP llegan mediante mensajes de texto SITA.

5. FUTURAS MEJORAS DE LA APS

5.1 Las futuras mejoras comprenderán probablemente lo siguiente:

- mayor intercambio electrónico de datos entre los gobiernos del mundo entero;
- mayor intercambio electrónico de datos entre organismos gubernamentales de Nueva Zelanda;
- acceso al registro de nombres de los pasajeros (PNR) por intermedio de los sistemas de reserva de las líneas aéreas para mejor análisis de los pasajeros con destino a Nueva Zelanda;
- utilización de datos y procedimientos biométricos perfeccionados; y
- relación de los datos con las imágenes de rayos X del equipaje, la declaración mediante contacto en la pantalla y el PNR para evaluar el riesgo que presentan los pasajeros y su equipaje antes de su llegada.

6. CONSIDERACIONES ANTES DE IMPLANTAR EL APP

6.1 La experiencia de Nueva Zelanda ha indicado que antes de implantar el APP, los organismos gubernamentales interesados deben:

- a) consultar a las líneas aéreas o a sus representantes para comprender el funcionamiento de las líneas aéreas: políticas, sistemas y operaciones;
- b) asegurarse de que la legislación prevea el acceso electrónico, la compilación y el intercambio de datos;
- c) concertar MOU con Estados para asegurarse de que se intercambien los datos, por ejemplo respecto a pasaportes perdidos o robados, alertas, condenas;
- d) establecer MOU comunes a todas las líneas aéreas: colaborar con una organización representativa como la Junta de representantes de líneas aéreas;
- e) comunicar periódicamente el progreso logrado a los principales participantes;
- f) asegurarse de que se cuente con medios de instrucción para el personal, las líneas aéreas y otros organismos gubernamentales; y
- g) crear una oficina de asistencia a las líneas aéreas.

7. MEDIDA PROPUESTA A LA REUNIÓN DEPARTAMENTAL

7.1 Se invita a la Reunión departamental a tomar nota de que Nueva Zelandia ha introducido la inspección anticipada de pasajeros y alentar a los Estados contratantes que tengan la intención de introducir un sistema de información anticipada sobre los pasajeros (API) que tengan en cuenta las ventajas adicionales para las líneas aéreas y las autoridades de inmigración de introducir un sistema como la inspección anticipada de pasajeros (APS), que permite tratar el riesgo antes de la salida y no a la llegada.

— FIN —