



ASAMBLEA — 42º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 12: Programas de facilitación

APROVECHAR LA ASISTENCIA PARA CREAR DIVERSOS SISTEMAS DE INTERCAMBIO DE DATOS SOBRE LAS PASAJERAS Y LOS PASAJEROS

[Nota presentada por la Comisión Africana de Aviación Civil (CAFAC) en nombre de 54 Estados africanos]²

RESUMEN

En la presente nota de estudio se reconoce la importancia de recopilar, procesar y diseminar datos sobre las pasajeras y los pasajeros como parte de los sistemas de seguridad fronteriza en el marco de los regímenes relativos a la Información Anticipada sobre las Pasajeras y los Pasajeros (API) y el Registro de Nombres de Pasajeros y Pasajeras (PNR). Los Estados deben sacar provecho de la asistencia de los asociados mundiales de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y otros organismos para establecer sistemas API/PNR. La OACI también debería crear un marco mundial de asistencia relativo a los sistemas de datos sobre las pasajeras y los pasajeros, que se base en un conjunto de directrices.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a:

- animar a los Estados a participar en los intercambios entre pares y las actividades de creación de capacidad técnica;
- solicitar a la OACI que cree un marco mundial de asistencia relativo a los sistemas de datos sobre las pasajeras y los pasajeros, que combine mecanismos de asistencia técnica, operacional, jurídica y financiera;
- invitar a la OACI a actualizar regularmente la información sobre los mecanismos de financiación y las asociaciones disponibles para fomentar las iniciativas de implementación de los Estados;
- instar a la OACI a promover la cooperación regional y las asociaciones público-privadas para acelerar los avances e impulsar soluciones innovadoras y rentables; y
- incentivar a los Estados a participar en la cooperación interinstitucional a escala nacional a fin de aprovechar los beneficios de los sistemas de datos de las pasajeras y los pasajeros en pos de la seguridad de la aviación y facilitación.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico <i>La aviación brinda movilidad fluida, accesible y confiable para todo el mundo</i>
--------------------------------	--

¹ Las versiones en inglés y francés fueron proporcionadas por la CAFAC.

² Angola, Argelia, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egipto, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Eswatini, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kenya, Lesotho, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Malí, Marruecos, Mauritania, Mauricio, Mozambique, Namibia, Niger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudan, Sudán del Sur, Togo, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

<i>Repercusiones financieras:</i>	<i>Por determinar</i>
<i>Referencias:</i>	Resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas Normas y métodos recomendados (SARPS) del Anexo 9 — <i>Facilitación</i> SARPS del Anexo 17 — <i>Seguridad de la aviación</i>

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Los sistemas de intercambio de datos sobre las pasajeras y los pasajeros se han convertido en un pilar fundamental de las iniciativas de seguridad de la aviación y facilitación en el mundo. El Anexo 9— *Facilitación* del Convenio sobre Aviación Civil Internacional de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), y en particular el capítulo 9, establece las normas y métodos recomendados (SARPS) que exhortan a los Estados a establecer sistemas de intercambio de información sobre pasajeras y pasajeros, incluidos los datos relativos a la Información Anticipada sobre las Pasajeras y los Pasajeros (API) y el Registro de Nombres de Pasajeros y Pasajeras (PNR). Estos sistemas deben descansar en un marco jurídico y administrativo adecuado, que garantice su conformidad con las obligaciones internacionales y el respeto de los derechos fundamentales, como la protección y la privacidad de los datos.

1.2 La comunidad internacional ha reforzado estas obligaciones por medio de instrumentos clave, especialmente la resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSCR), en la que se exhorta a los Estados a reunir, procesar y analizar los datos del PNR para impedir la circulación de terroristas. De manera análoga, la resolución 2178 (2014) del mismo órgano exhorta a los Estados a que exijan a las líneas aéreas que proporcionen la API a las autoridades nacionales a fin de detectar y prevenir los viajes de combatientes terroristas extranjeros.

1.3 A pesar de la reconocida importancia de los sistemas API y PNR, el proceso para elaborar y poner en marcha estos sistemas continúa siendo complejo. Requiere una inversión financiera considerable, una infraestructura de TI sofisticada, recursos humanos capacitados y el establecimiento de marcos jurídicos sólidos. La conectividad con las redes de comunicación de las líneas aéreas, el cumplimiento de las normas internacionales para el intercambio de datos y los costos permanentes de mantenimiento se suman a la carga que deben sostener los Estados. En consecuencia, muchos países, especialmente en las regiones en desarrollo como África, siguen enfrentando dificultades sustanciales para lograr el cumplimiento mediante la implementación de sistemas eficaces de intercambio de datos sobre las pasajeras y los pasajeros.

2. ANÁLISIS

2.1 Los sistemas de intercambio de datos sobre las pasajeras y los pasajeros ofrecen numerosas ventajas a los Estados y a la comunidad de la aviación internacional en general. Cuando se ponen en práctica correctamente, estos sistemas incrementan la seguridad fronteriza, aumentan la eficacia de los procedimientos de cruce fronterizo y contribuyen a la detección y la prevención de la circulación de personas terroristas, conocidas o sospechosas, delincuentes y otras personas de interés. Cuando se contrastan con listas de vigilancia nacionales e internacionales, los datos API y PNR brindan información de inteligencia oportuna que puede reforzar de manera considerable las medidas de seguridad nacional. Además, estos sistemas sirven para agilizar los procesos de inmigración, reducir los tiempos de despacho de pasajeras y pasajeros y asignar de manera más eficaz los limitados recursos de los que se dispone para los controles fronterizos.

2.2 No obstante, la tasa mundial de puesta en marcha de sistemas API y PNR sigue siendo baja, como lo demuestran las conclusiones de las auditorías del Enfoque de Observación Continua del Programa Universal de Auditoría de Seguridad de la Aviación (USAP-CMA) de la OACI. Muchos Estados aún intentan superar las dificultades jurídicas, técnicas, operacionales y financieras asociadas a estos sistemas. Las limitaciones financieras constituyen una barrera importante puesto que los costos de la adquisición del sistema, su integración con los sistemas de las líneas aéreas y el cumplimiento de la interoperabilidad internacional suelen ser de carácter prohibitivo.

2.3 De igual manera, las dificultades jurídicas son un aspecto relevante. Establecer marcos que rijan la recopilación, el uso, la retención y la protección de los datos sobre las pasajeras y los pasajeros constituye un delicado acto de equilibrio. Los Estados deben trabajar para que su legislación cumpla los imperativos de seguridad y las obligaciones de derechos humanos, sobre todo en lo que concierne a la privacidad y la protección de los datos. Además, la necesidad de modernizar los sistemas de TI existentes y lograr la interoperabilidad entre los sistemas antiguos y los nuevos sistemas digitales conlleva dificultades técnicas que son difíciles de superar para muchos Estados.

2.4 Dadas estas dificultades, se necesitan imperiosamente iniciativas de creación de capacidad específicas e integrales. Los programas de asistencia deben ser flexibles y adaptarse a las distintas fases de implementación en que se encuentran los Estados. La asistencia técnica debería abarcar el diseño y la integración de sistemas, el desarrollo de infraestructura de TI y orientación sobre el cumplimiento de los SARPS de la OACI y otros instrumentos internacionales pertinentes. Sobre la base de las herramientas disponibles tales como el conjunto de herramientas para API-PNR, deberían ofrecerse talleres prácticos, basados en situaciones hipotéticas, para que los Estados adquieran experiencia práctica en el diseño, la puesta en marcha y la gestión de estos sistemas.

2.5 Los intercambios de mejores prácticas entre pares constituyen otro componente importante de la creación de capacidad. Los Estados que han implementado con éxito sistemas de datos sobre las pasajeras y los pasajeros pueden poner en común perspectivas valiosas, como las enseñanzas extraídas, modelos de marcos jurídicos, especificaciones técnicas y ejemplos de cooperación interinstitucional eficaz. Al aprender los unos de los otros, los Estados pueden evitar errores comunes y adoptar estrategias comprobadas que se adapten a sus contextos nacionales particulares.

2.6 Las dificultades en la puesta en marcha también presentan una dimensión financiera de calibre. Si bien existen mecanismos de asistencia y financiación en el marco de las asociaciones de la OACI con organizaciones tales como la Organización Mundial de Aduanas, la Asociación del Transporte Aéreo Internacional, el Banco Mundial y los programas antiterrorismo de las Naciones Unidas, muchos Estados no conocen estas oportunidades ni saben cómo acceder a ellas. La ausencia de un marco de asistencia centralizado y coordinado puede generar confusión y hacer que se pierdan oportunidades de asistencia.

2.7 Para contrarrestar esta situación, la OACI, junto con sus asociados mundiales, debería establecer un marco mundial de asistencia relativo a los sistemas de datos sobre las pasajeras y los pasajeros. Dicho marco combinaría los componentes de asistencia técnica, operacional, jurídica y financiera a fin de crear un mecanismo coherente y accesible que oriente a los Estados a través de los pasos necesarios para crear y sostener sus propios sistemas. También recopilaría las fuentes de financiación disponibles y proporcionaría a los Estados orientación clara sobre los procedimientos para solicitar ayuda económica, ya sea para sufragar la instalación del sistema, las tasas de conectividad o los costos de mantenimiento.

2.8 Asimismo, es esencial promover la colaboración regional y las asociaciones público-privadas. Las iniciativas regionales pueden facilitar el uso de enfoques normalizados para el buen desarrollo y funcionamiento de los sistemas, mientras que las asociaciones con las líneas aéreas, las empresas tecnológicas y las instituciones financieras pueden impulsar la innovación, reducir costos y crear soluciones sostenibles. Dicha colaboración sirve para que se pongan en marcha sistemas de datos sobre las pasajeras y los pasajeros que además sean resilientes, escalables y estén preparados para el futuro.

2.9 La cooperación interinstitucional en el seno de los Estados es igual de importante. Los datos sobre las pasajeras y los pasajeros deben ponerse en común de manera eficaz entre los servicios de inmigración, aduana e inteligencia y los organismos encargados de hacer cumplir la ley, a fin de mejorar la coordinación y lograr que los riesgos se detecten y atiendan de manera oportuna. El buen funcionamiento de los sistemas API y PNR requiere procesos integrados que eliminen la duplicación de esfuerzos, agilicen las operaciones y permitan que se analice la información y se actúe en consecuencia.

2.10 Por último, la mejora de los sistemas de intercambio de datos sobre las pasajeras y los pasajeros refuerza la seguridad de la aviación y la facilitación en pos de la consecución de los objetivos más amplios de un transporte aéreo internacional seguro, protegido y eficiente. Los beneficios de poner en marcha sistemas API y PNR van mucho más allá de la seguridad, puesto que contribuyen a una mejor gestión de los flujos migratorios, reducen los retardos en los viajes y mejoran la experiencia de viaje en general.

3. CONCLUSIÓN

3.1 Se reconocen y se valoran los inmensos aportes de los asociados mundiales de la OACI y otros organismos internacionales en lo relativo a la promoción y el apoyo a la implementación de sistemas API y PNR. Sin embargo, no hay dudas de que se necesita un enfoque más unificado, estructurado y estratégico para eliminar las fallas de implementación que persisten a nivel mundial y regional.

3.2 Se anima a los Estados miembros de la OACI a respaldar de manera activa las iniciativas para crear un marco mundial de asistencia, participar en intercambios entre pares y programas de creación de capacidad técnica y trabajar de forma estrecha con donantes y asociados del sector privado para que se dé una respuesta eficaz a las barreras financieras y técnicas.

3.3 Con el reconocimiento de que los sistemas de intercambio de datos sobre las pasajeras y los pasajeros tienen diversos propósitos, tales como incrementar la seguridad, facilitar los viajes, proteger los derechos humanos y mejorar la experiencia de viaje, los Estados deben hacer de su desarrollo una prioridad y lograr que sean sostenibles, resilientes y que estén en consonancia con las normas internacionales.