



NOTA DE ESTUDIO

CONFERENCIA DE ALTO NIVEL SOBRE SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN (HLCAS)

Montreal, 12 al 14 de septiembre de 2012

Cuestión 7 del orden del día: La función del Programa de documentos de viaje de lectura mecánica (DVLM), de la información anticipada sobre los pasajeros (API) y del registro de nombres de los pasajeros (PNR)

LA IDENTIFICACIÓN DE PASAJEROS Y EL PROGRAMA DE DOCUMENTOS DE VIAJE DE LECTURA MECÁNICA

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

La OACI, por medio del Grupo técnico asesor sobre los documentos de viaje de lectura mecánica (TAG/MRTD), elabora especificaciones técnicas para los documentos de viaje de lectura mecánica (DVLM), que se publican en el Doc 9303 — *Documentos de viaje de lectura mecánica*, Partes 1, 2 y 3. En los últimos años, la Organización, con la asistencia del TAG/MRTD y en colaboración con los Estados y organizaciones internacionales interesados, ha prestado asistencia a los Estados miembros para apoyarlos en la expedición de pasaportes que se ajustan a las especificaciones que figuran en el Doc 9303. El TAG/MRTD ha cambiado recientemente su enfoque, pasando de la elaboración de especificaciones y textos de orientación relativos a la seguridad de los documentos al manejo de la identidad, uno de cuyos componentes se relaciona con la protección de la integridad de los documentos que se utilizan para expedir los DVLM.

En la presente nota se propone que el mandato del Programa DVLM de la OACI se amplíe a fin de que refleje la labor del TAG/MRTD.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia de alto nivel sobre seguridad de la aviación a que respalde las conclusiones y recomendaciones que figuran en el párrafo 6.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Durante casi cuarenta y cinco años, la OACI ha estado elaborando especificaciones técnicas relativas a pasaportes, visados y documentos de viaje oficiales (de tamaño tarjeta) de lectura mecánica. Dichas especificaciones se publican en el Doc 9303 — *Documentos de viaje de lectura mecánica*, Partes 1, 2 y 3. Desde 1986, esta labor se ha llevado a cabo por medio del TAG/MRTD, un grupo integrado por expertos designados por los Estados y la industria, que depende del Comité de Transporte aéreo. El Grupo de trabajo sobre nuevas tecnologías (NTWG) del TAG/MRTD, además de encargarse de formular especificaciones, investiga e informa sobre las tecnologías nuevas y emergentes que pueden aplicarse a los DVLM. El Grupo de trabajo sobre implantación y creación de capacidad (ICBWG) ayuda en cuestiones relacionadas con la implantación, formación, promoción, asistencia y creación de capacidad.

1.2 La Secretaría de la OACI (Subdirección de seguridad de la aviación) presta apoyo a las reuniones del TAG/MRTD y de sus grupos de trabajo. Con la ayuda de los expertos del TAG/MRTD y de los Estados interesados, en el marco del Programa DVLM se llevan a cabo numerosas actividades que abarcan una amplia gama de cuestiones relacionadas con la implantación y la creación de capacidad. Estas actividades incluyen la organización de simposios anuales sobre DVLM en Montreal y de seminarios teóricos y prácticos en las Regiones; la realización de misiones de asistencia específicas para cada Estado, la publicación del Informe sobre los DVLM tres veces al año; el mantenimiento del sitio web dedicado a los DVLM; la realización de actividades conjuntas con organizaciones internacionales tales como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización Internacional para las Migraciones (IOM), diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional de Normalización (ISO) (la ISO respalda el Doc 9303 con carácter de Norma 7501 de la ISO).

1.3 Los formatos normalizados de los DVLM que figuran en el Doc 9303 son compatibles con los sistemas de despacho automatizado, facilitando así el despacho de personas en los puestos de control fronterizo. Además, las características físicas y los elementos de seguridad de los propios documentos ofrecen una protección contra la alteración, imitación fraudulenta o falsificación. El aumento de la integridad de los documentos de viaje sirve, a su vez, para fortalecer la seguridad de la aviación, ya que los DVLM pueden utilizarse como una herramienta de información que acrecienta la protección del sistema aviación civil internacional, facilitando, entre otras cosas, la detección de terroristas, la migración ilegal y la prevención de actos de interferencia ilícita.

1.4 La elaboración de las especificaciones y los textos de orientación relativos a los DVLM, así como las correspondientes actividades de asistencia se complementan apropiadamente mediante la adopción, según se requiera, de normas y métodos recomendados pertinentes (SARPS) del Anexo 9 — *Facilitación*. Las disposiciones pertinentes del Anexo 9 relacionadas con la seguridad, incluidas la producción y expedición de manera segura de los DVLM, están comprendidas dentro del ámbito del segundo ciclo de auditorías del Programa universal OACI de auditoría de la seguridad de la aviación.

2. ACONTECIMIENTOS RECIENTES

2.1 La actual generación de documentos de viaje que cumplen los requisitos de la OACI es la más segura que jamás se haya conocido. La introducción de nuevos elementos de seguridad, métodos de producción y técnicas de personalización han hecho que la última generación de documentos de identificación sean muy difíciles de falsificar. Además, la mejor capacitación del personal encargado del control fronterizo puede aumentar las probabilidades de detectar un documento fraudulentamente alterado o falsificado.

2.2 El creciente uso por los Estados de pasaportes de lectura mecánica biométricos (pasaporte-e), puede contribuir a acrecentar aún más la seguridad de los documentos de viaje y la integridad fronteriza. Por consiguiente, las recientes actividades de la Secretaría han incluido un gran número de actividades de creación de capacidad relacionadas con los pasaportes-e, además de centrarse en la asistencia a los Estados que enfrentan dificultades en relación con la implantación de los DVLM en general.

2.3 Sin embargo, a pesar del grado tan elevado de seguridad de los documentos de viaje que existe en la actualidad, todavía prevalece la vulnerabilidad con respecto al manejo de la identidad, lo cual puede socavar este esfuerzo y afectar prácticamente a todas las autoridades encargadas de la expedición. Debido a ello, en 2009 el TAG/MRTD amplió el ámbito de su labor para que abarcara el manejo de la identidad en general, el examen y validación por las autoridades nacionales de los documentos generadores y de otros documentos básicos que determinan la identidad de una persona. Los documentos generadores son aquellos documentos (como certificados de nacimiento) que constituyen la base para la expedición de pasaportes. Estos documentos, junto con los sistemas y procesos civiles y administrativos

básicos que se utilizan para expedirlos constituyen vulnerabilidades de seguridad que pueden poner en peligro la seguridad de los DVLM. Dado que los DVLM se han vuelto más difíciles de falsificar, el fraude de identidad se ha vuelto más prevaeciente. Esto puede llevar, por ejemplo, a que se expidan documentos de viaje ‘genuinos’ a personas con identidades falsas, lo cual socava las ventajas que tales documentos tienen para la seguridad de la aviación civil.

2.4 El 37º período de sesiones de la Asamblea, en 2010, respaldó esta labor e instó a los Estados miembros a que intensificaran sus esfuerzos para salvaguardar la seguridad e integridad de los documentos generadores y, a este respecto, pidió al Consejo que adoptara medidas apropiadas para elaborar orientaciones relativas a dichos documentos. Esta labor se encuentra actualmente en curso.

2.5 Por último, para reforzar la seguridad de los documentos, la integridad fronteriza y la seguridad de la aviación, la Secretaría prevé proponer, en la séptima reunión del Grupo de expertos sobre facilitación (Montreal, 22 a 26 de octubre de 2012), que la actual disposición del Anexo 9, en que se recomienda que los Estados incorporen tecnologías biométricas en sus pasaportes de lectura mecánica, se eleve a la categoría de Norma, exigiendo así la expedición universal de pasaportes-e. La elaboración de una norma de este tipo también se justifica por el hecho de que más de 100 Estados miembros de la OACI expiden pasaportes-e o están planeando hacerlo próximamente, y el Directorio de claves públicas (DCP) de la OACI proporciona una plataforma para la verificación en tiempo real de los pasaportes-e en las fronteras.

3. UNA NUEVA ESTRATEGIA PARA EL PROGRAMA DVLM

3.1 La evolución de la labor del TAG/MRTD que, entre otras cosas, ha pasado de proteger la integridad de los DVLM a proteger la base que se emplea para expedir dichos DVLM, ha hecho necesario considerar una orientación similar con respecto a las actividades del Programa DVLM, paralelamente con la labor que lleva a cabo el TAG/MRTD.

3.2 Por consiguiente, se está preparando una nueva estrategia para el Programa DVLM. Se prevé que esta estrategia se someterá al Consejo de la OACI, para su aprobación, en su 198º período de sesiones en 2013. Esta estrategia se basa en el principio de que como el enfoque del TAG/MRTD ha evolucionado más allá de la elaboración de especificaciones para los DVLM al manejo de la identidad, el enfoque del Programa DVLM debería evolucionar de modo similar. En consecuencia, el Programa adoptaría un enfoque más integral con respecto a los documentos de viaje, y reconocería a los usuarios de esos documentos. Por consiguiente, el Programa DVLM podría pasar a denominarse Programa OACI de identificación de viajeros (TRIP OACI) [para distinguirlo del sistema de procesamiento de información sobre solicitudes de viaje del Departamento de seguridad y vigilancia de las Naciones Unidas (TRIP)]. La Secretaría está evaluando los méritos del nuevo nombre, teniendo en consideración factores tales como el ‘reconocimiento de marca’ positivo asociado con los DVLM.

3.3 En reconocimiento de los beneficios que el manejo de la identificación representa para la seguridad de la aviación, el Programa tendría como *misión* contribuir a la capacidad de los Estados miembros de identificar de manera singular a los individuos. Su *meta* sería proporcionar a las autoridades competentes en todo el mundo las herramientas pertinentes para confirmar la identidad de los viajeros. Tal confirmación ayudaría a los Estados miembros a:

- a) facilitar el despacho de personas a través de las fronteras internacionales;
- b) impedir el desplazamiento de personas tales como terroristas y migrantes ilegales a través de las fronteras; y
- c) aumentar la seguridad de la aviación.

3.4 Los objetivos a corto plazo (2014-2016) incluirían, entre otras cosas:

- a) finalizar la implantación del marco estratégico para el Programa;
- b) identificar las prioridades, iniciativas y resultados para el trienio 2014-2016, en colaboración con el TAG/MRTD; y
- c) reforzar las asociaciones internacionales.

3.5 Para lograr las metas enumeradas en el párrafo 3.3, es necesario que, en el marco del Programa, se lleven a cabo las siguientes cinco actividades en el ámbito del manejo de la identificación, las cuales se complementan mutuamente:

- a) *Prueba de identidad (EOI)*: verificación de la identidad con respecto a los documentos generadores;
- b) *Los DVLM*: diseño y fabricación de DVLM normalizados que cumplan con las normas y prácticas aceptadas internacionalmente
- c) *Expedición y control de documentos*: en relación con los controles aplicables a la expedición de documentos de viaje, seguridad del documento, divulgación de la información sobre la validez o no de los DVLM, etc.;
- d) *Sistemas y herramientas de inspección*: incluidas las tecnologías y la infraestructura necesarias para la lectura de los DVLM y la verificación de su validez, la inspección de los DVLM en los puntos de salida y controles fronterizos, así como los arreglos entre los Estados miembros para verificar la autenticidad y validez de los documentos de viaje, por distintos medios, incluido el DCP; y
- e) *Aplicaciones interoperables*: incluido el uso de sistemas o planes, tales como Programas de viajero, que sean fiables y reconocidos, ya que proporcionan información pertinente sobre el viajero a las agencias de control fronterizo y los órganos encargados de los servicios de información.

4. RESULTADOS ESPERADOS: 2014-2016

4.1 A fin de realizar las actividades relacionadas con el manejo de la identidad que se han enumerado anteriormente, la Secretaría prestaría apoyo al TAG/MRTD y a sus grupos de trabajo; publicaría las especificaciones del Doc 9303, las mejores prácticas y los informes técnicos conexos, así como los textos de orientación elaborados por el TAG/MRTD; y ayudaría a los Estados a aplicar los SARPS pertinentes del Anexo 9 y las especificaciones del Doc 9303.

4.2 Entre otros resultados adicionales previstos figuran:

- a) la elaboración (por medio del NTWG) y publicación de las *mejores prácticas y textos de orientación* nuevos o revisados sobre los siguientes temas:
 - i) manejo de la identidad, inicialmente sobre la EOI;
 - ii) utilización del manejo de la identificación (ID) en los controles fronterizos;
 - iii) control y expedición de los DVLM; y
 - iv) documentos de viaje extraviados o robados;
- b) *actividades de evaluación* (por medio del ICBWG) tales como:
 - i) supervisión del cumplimiento de las especificaciones y SARPS relativos a los DVLM; y
 - ii) identificación de deficiencias en la expedición de los DVLM y en el manejo de la ID del viajero;

- c) *actividades de asistencia/creación de capacidad* (en colaboración con el TAG/MRTD y organizaciones asociadas) tales como:
 - i) programas de instrucción vocacional;
 - i) programas de comunicaciones; y
 - iii) expedición universal de los DVLM, concentrándose en los pasaportes-e; y
- d) en cooperación con el TAG/MRTD y las organizaciones asociadas, la realización de actividades para promover el desarrollo de las mejores prácticas y el intercambio de información, tales como:
 - i) simposios, seminarios teóricos y prácticos; y
 - ii) sitios web.

5. CONSIDERACIONES RELATIVAS A LOS RECURSOS

5.1 El Programa DVLM de la OACI cuenta con el apoyo directo de un equipo compuesto por 4,5 puestos por año. De éstos, 1,5 son financiados con cargo al Presupuesto del Programa regular de la OACI y tres están financiados mediante recursos extrapresupuestarios. Esta fórmula de financiación no ofrece suficiente estabilidad a largo plazo para el Programa y, por consiguiente, la Secretaría tiene la intención de proponer que los puestos que prestan apoyo a las actividades relativas a los DVLM (TRIP OACI) sean financiados con cargo al presupuesto del Programa regular en el trienio 2014-2016.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Se invita a la Conferencia de alto nivel sobre seguridad de la aviación (HLCAS) a que concluya que:

- a) con la elaboración de documentos de viaje cada vez más seguros y más difíciles de falsificar, las vulnerabilidades de seguridad en el manejo de la identidad plantean una amenaza a la integridad de los documentos de viaje;
- b) acoja con beneplácito la ampliación conexa del enfoque del TAG/MRTD para que pase de centrarse en el fraude de documentos a centrarse en el fraude de identidad; y
- c) es necesario ampliar el mandato del Programa DVLM existente.

6.2 Se invita a la HLCAS a recomendar a la Secretaría que:

- a) solicite la aprobación del Consejo en relación con la nueva estrategia propuesta para el Programa DVLM; y
- b) proponga que las actividades relativas a los DVLM (TRIP de la OACI) sean financiadas con cargo al presupuesto del Programa regular en el trienio 2014-2016.