



Principios rectores conjuntos OMA-OACI para la información anticipada sobre la carga antes del embarque (PLACI)

(Versión en francés proporcionada por la OMA.
Versiones en árabe, chino, español y ruso proporcionadas por la OACI.)

Primera edición

S21-0328

Índice

1. PROPÓSITO	1
2. ANTECEDENTES	1
3. CONCEPTO DE INFORMACIÓN ANTICIPADA SOBRE LA CARGA ANTES DEL EMBARQUE	2
4. PRINCIPIOS DE LA PLACI	3
4.1. Principios clave	3
4.2. Principios específicos	4
4.2.1. Asociación	4
4.2.2. Automatización	5
4.2.3. Protocolos de comunicación	5
4.2.4. Cuestiones jurídicas	5
4.2.5. Flexibilidad	5
4.2.6. Costos	6
5. ORIENTACIÓN PARA EL PROCESO PLACI DE ANÁLISIS DE RIESGOS	6
5.1. Proceso PLACI de análisis de riesgos	6
5.2. Posibles resultados del proceso PLACI de análisis de riesgos	8
5.2.1. Evaluación finalizada	8
5.2.2. Solicitud de información (RFI)	8
5.2.3. Solicitud de inspección (RFS)	8
5.2.4. No cargar (DNL)	9
Apéndice 1 DATOS SOBRE SEGURIDAD DE LA CARGA AÉREA TRANSMITIDOS ANTES DE LA CARGA.	11

1. PROPÓSITO

El propósito de este documento es proporcionar orientaciones y principios generales, así como una descripción del proceso de evaluación de riesgos, para ayudar a los Estados miembros de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y Miembros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) que se plantean poner en marcha un programa de información anticipada sobre la carga antes del embarque (PLACI) como una capa adicional de seguridad en el ámbito del transporte aéreo. Asimismo, proporciona un buen punto de partida para los debates ulteriores entre las autoridades aduaneras y de seguridad de la aviación (AVSEC) y el sector privado con el objetivo de perfeccionar los conceptos clave de la PLACI y asegurar el grado óptimo de armonización entre los programas existentes y futuros en esta esfera.

2. ANTECEDENTES

Los organismos reguladores ya estaban examinando el concepto de la PLACI como un complemento del régimen de información anticipada sobre la carga (ACI) en la seguridad de la aviación. La ACI permite a las aduanas identificar los envíos de carga y evaluar su riesgo con respecto a una serie de cuestiones reglamentarias antes de la llegada al país de destino. La concepción de la PLACI cobró un impulso renovado tras el incidente terrorista de octubre de 2010 en que se ocultaron artefactos explosivos improvisados (IED) en cartuchos de impresora y se colocaron en una aeronave. Este incidente dio lugar a la creación de varios proyectos piloto: primero en los Estados Unidos, “Inspección avanzada de la carga aérea” (ACAS), y posteriormente en la Unión Europea, “Información de envío precarga para la entrada segura” (PRECISE), y Canadá, “Identificación selectiva de la carga área antes del embarque” (PACT).

Los proyectos piloto han puesto a prueba el uso de la PLACI para evaluar si una expedición se utiliza para ocultar un artefacto explosivo o incendiario improvisado (IID), es decir, la hipótesis de “una bomba en una caja”, y cómo mitigar ese riesgo. Se trata de una capa adicional a los regímenes actuales de seguridad de la carga.

Los proyectos piloto, algunos de los cuales incluyeron pruebas en vivo, fueron de alcance y tamaño diverso, pusieron a prueba diferentes modelos operacionales de la cadena de suministro de la carga aérea (incluidos los segmentos de carga urgente, carga general y correo), y contaron con la participación de la comunidad de agentes y transitarios acreditados. En el informe de la Fase I del Grupo de Trabajo Conjunto de la OACI y la OMA sobre Información Anticipada sobre la Carga (JWGACI) figura más información sobre los proyectos piloto.

Los resultados de los proyectos piloto y el trabajo realizado en el JWGACI han demostrado que podría ponerse en práctica un régimen PLACI como una capa adicional a las medidas de seguridad de la carga aérea existentes con una interrupción mínima de la cadena de suministro.

El JWGACI se estableció en 2014 con el objetivo de examinar y recomendar modalidades por las que autoridades aduaneras y AVSEC podrían compartir y utilizar la PLACI a fin de prestarse apoyo mutuo y reforzar la seguridad de la carga aérea. El grupo estaba formado por representantes de la OMA, la OACI y las partes interesadas pertinentes. El JWGACI siguió un enfoque en dos fases, que se resumen a continuación:

Fase I - Estudio de los proyectos piloto en curso y evaluación de sus costos y beneficios, dificultades y repercusiones en la seguridad de la aviación y sus operaciones, a fin de comprender mejor la manera de desarrollar la cooperación mutua en el ámbito de la PLACI; y

Fase II - Partiendo de los resultados de la Fase I, elaboración de un concepto de operaciones para determinar los procesos y métodos de recopilación, intercambio y uso de la información electrónica anticipada sobre la carga antes del embarque, incluidos los protocolos de respuesta.

La Fase I finalizó en 2015, concluyendo que la PLACI puede ser una capa adicional en la gestión del riesgo de la seguridad de la carga aérea, y que durante la Fase II, el JWGACI debería crear un modelo de uso de la PLACI dirigido a los Estados miembros de la OACI y los Miembros de la OMA que desearan adoptar dicho sistema.

En su reunión de 2019, basándose en las experiencias operacionales disponibles, el JWGACI determinó que el resultado esperado concebido originalmente, el de un concepto detallado de operaciones para la PLACI era demasiado prescriptivo, y que bastaría con proporcionar un enfoque general sobre cómo debería aplicarse la PLACI a efectos de la seguridad de la aviación, dejando a los Estados miembros de la OACI y a los Miembros de la OMA la tarea de concretar los detalles de conformidad con el enfoque recomendado en caso de que deseen implantar el proceso.

En estos *Principios rectores conjuntos OMA-OACI para la información anticipada sobre la carga antes del embarque (PLACI)* se articula el enfoque general que el JWGACI ha formulado para la consideración de los Estados miembros de la OACI y los Miembros de la OMA que deseen implantar un sistema PLACI con fines de seguridad de la aviación mediante la cooperación mutua.

3. CONCEPTO DE INFORMACIÓN ANTICIPADA SOBRE LA CARGA ANTES DEL EMBARQUE

La PLACI proporciona una capa adicional al enfoque de niveles múltiples de seguridad de la aviación. La PLACI no constituye de por sí un método de inspección AVSEC¹ ni de control de seguridad de la carga aérea², por lo que no se debe utilizar como un método de seguridad independiente.

PLACI es el término que se emplea para describir un conjunto de 7+1 elementos de datos específicos definidos en el Anexo III del Marco de normas SAFE (SAFE FoS) de la OMA que se extraen de los datos de los envíos y que los transitarios, transportistas aéreos, operadores postales, empresas de servicio integral, agentes acreditados u otras entidades proporcionan a los organismos reguladores lo antes posible antes de embarcar la carga en la aeronave en el último punto de salida.

¹ Definición de “inspección” que figura en el Anexo 17 — *Seguridad del Convenio sobre Aviación Civil Internacional*: “La aplicación de medios técnicos o de otro tipo destinados a identificar y/o detectar armas, explosivos u otros artefactos, objetos o sustancias peligrosos que puedan utilizarse para cometer un acto de interferencia ilícita”.

² Definición de “control de seguridad” que figura en el Anexo 17 — *Seguridad del Convenio sobre Aviación Civil Internacional*: “Medios para evitar que se introduzcan armas, explosivos u otros artefactos, objetos o sustancias peligrosos que puedan utilizarse para cometer actos de interferencia ilícita”.

Los organismos reguladores (de análisis y/o identificación) pueden utilizar la PLACI para realizar una evaluación del riesgo potencial para la seguridad de la aviación que plantea un envío determinado. Dicha evaluación permite determinar si se necesita más información o medidas adicionales, como se explica con más detalle en la sección 5.

4. PRINCIPIOS DE LA PLACI

Los principios que siguen tienen por objeto velar por que los programas PLACI estén armonizados, sean compatibles entre sí y satisfagan las necesidades y capacidades tanto de los organismos reguladores como de la industria.

4.1 Principios clave

a) El único propósito de la PLACI es la detección de IED/IID en la carga aérea. Combinados con información de inteligencia y de otro tipo, los datos PLACI de los envíos permiten a los organismos reguladores (p. ej., de análisis o identificación) realizar una evaluación inicial del riesgo potencial que plantea un envío concreto y que podría indicar la necesidad de una medida adicional.

b) Teniendo en cuenta el carácter mundial e interconectado de la carga aérea y las industrias a las que presta sus servicios, los Miembros de la OMA y los Estados miembros de la OACI (en adelante, Miembros) que tengan la intención de implantar un régimen PLACI deberían seguir un enfoque armonizado a escala global. Además, considerando las repercusiones de implantar la PLACI en la industria de la carga aérea, así como los conocimientos y experiencia que la industria puede proporcionar, los regímenes PLACI deberían desarrollarse en consulta entre las autoridades encargadas de la seguridad de la aviación y la carga aérea y las partes interesadas de la industria. El proceso de desarrollo también debería prever pruebas en vivo en que participen todas las partes interesadas pertinentes.

c) Los sistemas PLACI no deberían dificultar ni retrasar innecesariamente el flujo de movimientos de la carga en la cadena de suministro. Cuando una autoridad competente haya notificado al explotador que tiene preocupaciones significativas sin resolver derivadas de su proceso de evaluación de riesgos y relacionadas con una posible amenaza para la seguridad de la aviación, la carga no debería embarcarse en una aeronave con destino a un país PLACI hasta que se hayan tomado las medidas adecuadas para mitigar ese riesgo. Salvo en caso de que se emita un mensaje de No cargar, la carga seguirá avanzando por la cadena de suministro durante el proceso PLACI. Si se plantean preocupaciones sobre una carga que ya está en tránsito por vía aérea, estas se deberían resolver a la mayor brevedad posible.

d) Aunque los Miembros pueden considerar la posibilidad de adoptar un modelo de implantación PLACI en que participen tanto las autoridades AVSEC como aduaneras, deberían coordinarse a fin de establecer un punto único de comunicación en tiempo real con la industria para la presentación de la PLACI y la notificación de los protocolos de respuesta a efectos de la seguridad de la aviación [p. ej. Solicitud de información (RFI), Solicitud de inspección (RFS) y No cargar (DNL)]. Para lograr una mayor eficiencia, las autoridades AVSEC y aduaneras deberían examinar las mejores prácticas para posibilitar el intercambio de información entre las autoridades.

e) Al utilizar la PLACI con fines de seguridad de la aviación, los Miembros deberían respetar los principios de la cooperación internacional en este ámbito adoptados por el 40º período de sesiones de la Asamblea de la OACI e incluidos en el Anexo 17 del Convenio de Chicago, así como el Marco de normas SAFE de la OMA.

f) Cada Miembro debería considerar con detenimiento si la implantación de un régimen PLACI está suficientemente justificada, ya que requiere inversiones importantes en recursos financieros, informáticos y humanos, tomando en plena consideración la amenaza a la seguridad de la aviación en su territorio. El uso de sistemas automatizados de evaluación de riesgos es vital para evitar que se obstaculice el flujo de comercio legítimo. Los Miembros deben estar en condiciones de manejar con rapidez grandes cantidades de información para evaluar de forma oportuna los datos PLACI que se presenten.

4.2 Principios específicos

4.2.1 Asociación

Atender las vulnerabilidades o deficiencias en la cadena de suministro internacional, las amenazas a la seguridad de la carga aérea, el difícil clima económico y las catástrofes naturales y de origen humano es una responsabilidad compartida entre los sectores público y privado. Estas asociaciones han sido cruciales para la creación conjunta de los proyectos piloto de la PLACI y han demostrado que es posible facilitar el comercio asegurando al mismo tiempo un alto nivel de seguridad de la carga aérea. También es importante establecer un elevado nivel de cooperación entre las autoridades aduaneras y AVSEC y otras partes interesadas a fin de establecer reglamentación, proporcionar orientación y reaccionar con prontitud con respecto a la información antes del embarque.

- Las autoridades AVSEC tienen conocimientos y experiencia en lo que atañe a los requisitos de seguridad de la aviación y la evaluación de riesgos en el contexto de la aviación civil, y las autoridades aduaneras tienen conocimientos y experiencia en cuanto a la recopilación y análisis de datos, y la evaluación de riesgos.
 - La comunicación y la asociación con las partes interesadas en el comercio es fundamental y la coordinación entre las autoridades mencionadas es esencial para desarrollar procesos que minimicen las obligaciones impuestas a las operaciones de carga y eviten duplicaciones, mejorando al mismo tiempo la seguridad de la cadena de suministro internacional.
 - La transparencia entre gobierno e industria es un requisito previo para una comunicación fructífera y constructiva, lo cual fomenta la comprensión mutua de las prioridades y objetivos de cada parte, así como de sus capacidades y limitaciones.
- Considerar los requisitos en vigor en el país de salida y en el país de destino en que se aplica la PLACI con el fin de determinar si es posible reducirlos sobre la base de un enfoque de reconocimiento mutuo (tanto de los regímenes aduaneros como AVSEC).
- Máxima armonización posible de los protocolos de inspección cuando los organismos reguladores de la PLACI emiten remisiones.
- Se requiere el compromiso de ambas partes; la interacción periódica producirá resultados.
- Es probable que se necesiten un tiempo y recursos significativos para difundir la información entre las partes interesadas del sector privado (las asociaciones de la industria pueden actuar como una fuerza multiplicadora en cuanto a divulgación y sensibilización).

- Los Miembros que consideren la posibilidad de establecer un régimen PLACI deberían ponerse en contacto con otros Miembros que ya hayan puesto en práctica un programa de este tipo.

4.2.2 Automatización

- Un sistema automatizado de identificación sólido y probado es un prerrequisito básico para crear un programa PLACI eficiente y eficaz. Sin embargo, la automatización requiere muchos recursos, por lo que los Miembros deberían considerar detenidamente si la amenaza a la seguridad de mercancías entrantes justifica los costos de establecimiento y mantenimiento asociados con la implantación de un sistema de mensajería PLACI, tanto para las autoridades como para la industria.

4.2.3 Protocolos de comunicación

- Se deben establecer protocolos de comunicación para definir las funciones y responsabilidades de las distintas partes y asegurar que la comunicación relacionada con RFI, RFS o DNL se envía a todas las partes pertinentes. Esto también es aplicable en el caso de tránsito/transbordo de carga, embarque conjunto, compartición de códigos, chárteres, transferencias entre líneas aéreas y otras formas de colaboración entre varios explotadores (p. ej. notificaciones múltiples y transporte multimodal).
- Los Miembros deberían cooperar y coordinar su comunicación con otros Miembros que dispongan de un programa PLACI para lograr una mitigación de riesgos uniforme y coherente en la medida de lo posible, en especial para el tránsito/transbordo de carga que pase por más de un país que utilice un programa PLACI.
- Los Miembros deberían establecer canales de comunicación con aquellos Miembros en cuyo territorio solo los organismos gubernamentales realizan inspecciones secundarias a fin de poder satisfacer las solicitudes RFS dirigidas a explotadores privados.
- En caso de que se emita un mensaje DNL, los organismos reguladores y la industria deben asegurarse de que el personal pertinente conoce y cumple plenamente los protocolos nacionales de seguridad en vigor. En caso de que no se hayan establecido dichos protocolos, deberían acordarse antes de implantar la PLACI.

4.2.4 Cuestiones jurídicas

También se deberían tener en cuenta en la mayor medida posible las prácticas y procedimientos detallados en el presente documento. No obstante, ninguna medida que se adopte debe ser contraria a las leyes nacionales e internacionales establecidas, incluidos acuerdos bilaterales y multilaterales, así como las normas y métodos recomendados de la OACI y el Marco de normas SAFE, ni con las estructuras y procesos existentes.

4.2.5 Flexibilidad

- Es importante que las autoridades colaboren entre sí y con la industria para concebir un programa viable y resolver los problemas. No existe una solución universal para todos los casos, por lo que conviene:
 - evitar crear un proceso demasiado prescriptivo o restrictivo para la transmisión de datos y fomentar dicha transmisión por todas las partes;
 - en la medida de lo posible, proporcionar a las empresas suficiente flexibilidad para determinar cómo y de qué manera se deberían modificar sus procesos operacionales.

4.2.6 Costos

- Se debería considerar cuidadosamente la necesidad de implantar un régimen PLACI y sus repercusiones, tanto para las autoridades como para la industria. No se debería subestimar la inversión importante que se requiere en recursos financieros, informáticos y humanos.
- A fin de minimizar los costos y las interrupciones operacionales en la cadena de suministro, la industria se debe asegurar de que los datos se puedan transmitir lo antes posible, y los organismos reguladores deben evaluar esos datos y remitir los resultados de la evaluación a quienes los hayan transmitido lo antes posible.

5. ORIENTACIÓN PARA EL PROCESO PLACI DE ANÁLISIS DE RIESGOS

En los párrafos y diagrama que figuran a continuación se describe y explica el proceso de la PLACI (véase el diagrama en la página 8).

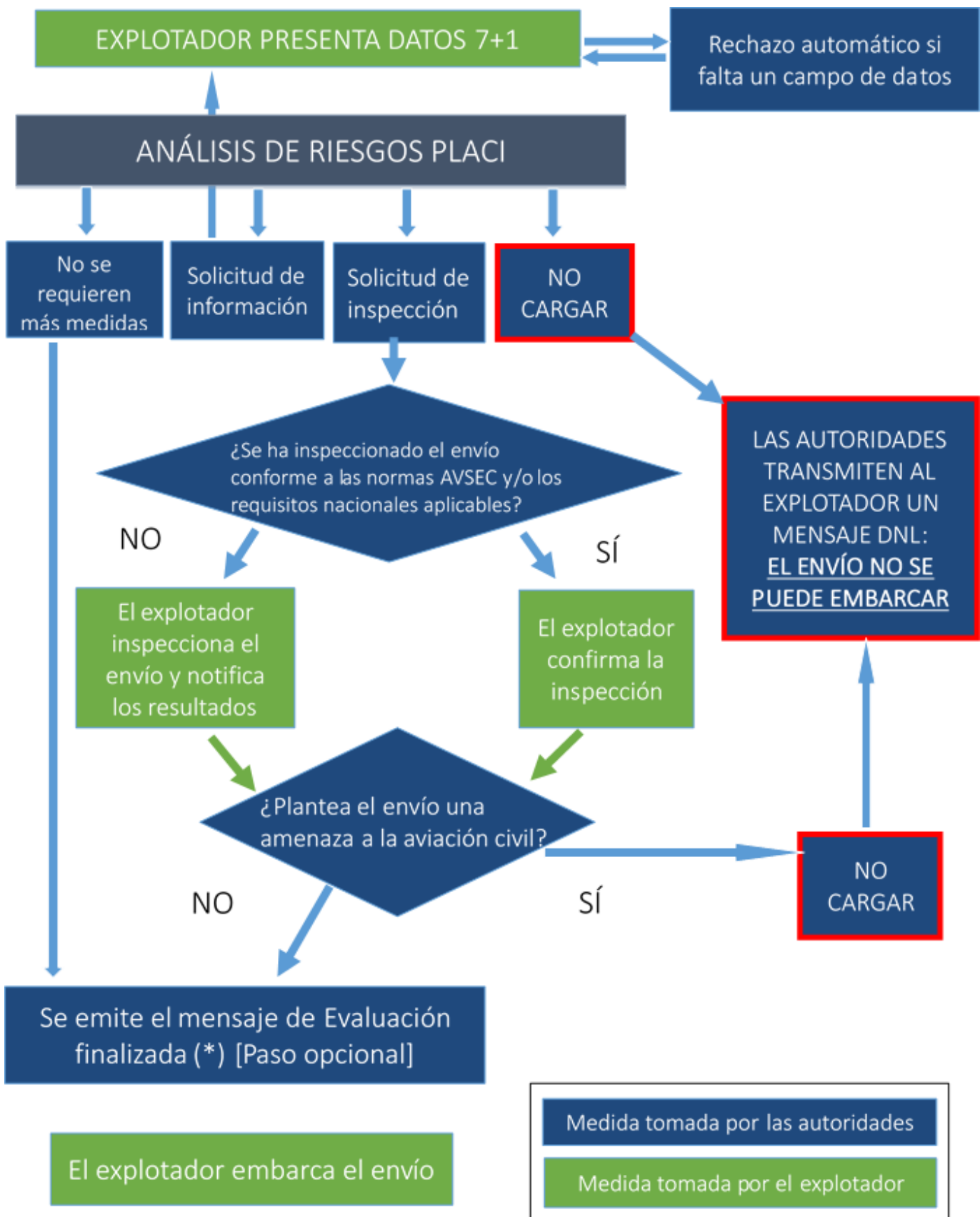
5.1. Proceso PLACI de análisis de riesgos

El conjunto de 7+1 elementos de datos proporciona a los organismos reguladores (p. ej., de análisis o identificación) datos de los que se dispone en una fase temprana de la cadena de suministro a fin de que realicen una evaluación inicial de riesgos a efectos de las amenazas a la seguridad de la aviación (es decir, la hipótesis de “una bomba en una caja”). Las entidades que presentan los datos PLACI al organismo u organismos reguladores competentes son empresas de envíos urgentes, transportistas aéreos o sus representantes acreditados (p. ej., agentes de servicios de escala), operadores postales y transportistas.

El conjunto de datos 7+1 debería enviarse tan pronto como se disponga de la información, pero como máximo antes del embarque en la aeronave en el último punto de salida hacia el territorio donde se aplica la PLACI. Las presentaciones de datos deberían evaluarse de manera oportuna conforme a las reglas e indicadores de riesgo, que cada Miembro debería formular de acuerdo con la información sobre inteligencia, amenazas y riesgos.

Además del conjunto de 7+1 elementos de datos requerido para presentar la PLACI, otros datos relativos al envío pueden resultar útiles para evaluar los riesgos y evitar la necesidad de adoptar otras medidas de mitigación. Así, las entidades de la industria tienen la opción de proporcionar información adicional sobre la carga de una expedición, que los organismos reguladores pueden aceptar.

Proceso PLACI



(*) No es requisito previo para embarcar la carga. Algunos modelos operacionales procederán al embarque independientemente de este mensaje.

5.2 Posibles resultados del proceso PLACI de análisis de riesgos

El proceso PLACI de análisis de riesgos antes del embarque puede dar lugar a los mensajes siguientes: Evaluación finalizada, Solicitud de información, Solicitud de inspección y No cargar. Sin embargo, durante el proceso PLACI la carga sigue avanzando por la cadena de suministro salvo en caso de que se emita un mensaje de No cargar.

5.2.1 Evaluación finalizada

En caso de que no se identifique ningún riesgo relacionado con la seguridad de la carga aérea, o de que se haya resuelto satisfactoriamente un riesgo percibido, el organismo regulador puede optar por programar las plataformas informáticas para que envíen un mensaje al remitente de los datos 7+1 indicando que se ha finalizado la evaluación de riesgos. Si un explotador, por motivos comerciales, toma la decisión de proceder a embarcar el envío a bordo de la aeronave sin que la evaluación haya finalizado, lo hará bajo su propia responsabilidad.

5.2.2 Solicitud de información (RFI)

Se debería enviar una remisión RFI cuando no sea posible evaluar completamente el riesgo de la expedición para la seguridad aérea con los datos incluidos en la transmisión inicial. Estas solicitudes deberían comunicarse lo antes posible.

El explotador debería responder con la información solicitada a la mayor brevedad posible, de modo que las autoridades puedan realizar la evaluación de riesgos. Algunos explotadores pueden proporcionar acceso a los sistemas internos a fin de reducir la necesidad de remitir RFI.

Las autoridades también pueden sugerir la opción de incluir información de seguridad o la confirmación de si se ha realizado algún tipo de inspección (precisando el tipo) de una determinada expedición. Esta información también puede solicitarse mediante una RFS, como se indica a continuación. El suministro de esta información adicional podría evitar la necesidad de aplicar medidas adicionales de seguridad.

5.2.3 Solicitud de inspección (RFS)

Cuando se necesiten más pruebas para determinar si existe un riesgo para la seguridad de la aviación, o no sea posible determinar el riesgo con la información disponible (incluida la información adicional de una RFI), las autoridades competentes podrán enviar una solicitud de inspección utilizando un método secundario adecuado (inspección de carga y correo de alto riesgo), o una confirmación de inspección. La expedición no debería embarcarse en la aeronave hasta que se haya realizado la inspección, y las autoridades competentes y el explotador hayan acordado que el envío debe trasladarse a un lugar donde se disponga del equipo de inspección apropiado.

Al recibir la RFS, el explotador debería confirmar qué inspección se ha realizado ya o proceder a la inspección solicitada, de ser necesario, conforme a las normas del Anexo 17 de la OACI y/o las medidas del programa nacional de seguridad de la carga del Miembro aplicables. Los resultados de cada inspección realizada se deberían confirmar con las autoridades. En determinadas circunstancias, comunicar el motivo de la remisión al explotador podría ayudarle a determinar el método de inspección más adecuado para atender el riesgo potencial, aunque puede que no siempre sea posible proporcionar estos detalles si la información es de carácter confidencial (p. ej. información protegida por patentes o inteligencia reservada).

5.2.4 No cargar (DNL)

Cuando la información anticipada sobre la carga coincida con hipótesis específicas de inteligencia o amenaza que indiquen una amenaza inminente para la seguridad de la aviación (es decir, la hipótesis de “una bomba en una caja”), las autoridades competentes emitirán una orden de No cargar (DNL). La orden DNL también se puede emitir si se identifica un elemento de amenaza en la carga mientras se está resolviendo una RFS. De conformidad con los requisitos de la OACI, los Miembros deben disponer de protocolos establecidos para hacer frente a los casos de amenaza inminente que plantee una expedición de carga aérea a una aeronave. Las autoridades pueden aprovechar estos protocolos en el contexto de la PLACI.

Apéndice 1³ DATOS SOBRE SEGURIDAD DE LA CARGA AÉREA TRANSMITIDOS ANTES DE LA CARGA

Nº	ID OMA	Designación	Descripción
1	R020*	Expedidor, nombre	Nombre de la parte expedidora de las mercancías según lo estipulado en el contrato de transporte por la parte que solicita el transporte.
2	04A	Expedidor, dirección	Datos relativos a una dirección [que se asociará con la información del expedidor].
3	R014	Destinatario, nombre	Nombre [y dirección] de la parte a la que se dirigen las mercancías.
4	04A	Destinatario, dirección	Datos relativos a una dirección [que se asociará con la información del destinatario].
5	144	Número de paquetes	Número de mercancías individuales empaquetadas de tal manera que es imposible dividir las sin deshacer el embalaje.
6	131	Peso bruto total (incluida la unidad de medida calificadora)	Peso (masa) de todas las mercancías que constan en la declaración, incluido el número de paquetes, pero excluyendo el material del transportista.
7	138	Breve descripción de la carga	Descripción simple de la carga de un medio de transporte, solo en términos generales.

* R020 es un elemento de datos de la clase ID 30A de la OMA, a saber, “la parte que, en virtud de un contrato con un transportista, consigna o envía mercancías con el transportista, o las hace transportar por él.”

Nota 1: La identificación de quien transmite los datos se debe proporcionar junto con el número HAWB y/o MAWB, según el modelo operacional de la carga aérea.

— FIN —

³ Conforme a lo dispuesto en el Anexo III del Marco de normas SAFE de la OMA.