

TELEFONO: (51 1) 575-3664
WEB SITE: *clacsec.lima.icao.int*
E-mail: *clacsec@lima.icao.int*

FAX: (51 1) 575-1743
SITA: LIMCAYA



COMISSÃO LATINO-AMERICANA
DE AVIAÇÃO CIVIL

LATIN AMERICAN CIVIL
AVIATION COMISIÓN

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

SECRETARÍA
APARTADO 4127
LIMA 100, PERÚ

CLAC/GEPEJTA/14-NE/10
18/08/04

**DÉCIMA CUARTA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS POLÍTICOS,
ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO (GEPEJTA/14)**

(Caracas, Venezuela, 24 al 26 de agosto de 2004)

**Cuestión 10 del
Orden del Día:**

**Acuerdos de la Duodécima reunión departamental de facilitación (El Cairo,
Egipto, 22 de marzo al 1 de abril de 2004). Acciones a seguir.**
Tarea Nro. 15 del Programa de Trabajo de la CLAC

(Nota de estudio presentada por la Secretaría)

Antecedentes

1. Como se recordará, desde sus inicios, la CLAC ha venido trabajando en materia de facilitación. De igual manera, es tarea de la CLAC el “seguimiento sobre la implementación del Plan Modelo de la OACI para el establecimiento de un Programa Nacional de Facilitación en los Estados miembros” (*Tarea No. 15 del Programa de Trabajo de la CLAC*) y actualmente, se cuenta con cinco Decisiones en esta materia.

2. Al respecto, durante la 12ª Reunión departamental de facilitación (FAL/12), que se llevó a cabo del 22 de marzo al 2 de abril de este año, en la ciudad de El Cairo, Egipto, la CLAC tuvo una importante participación, considerando la importancia de incorporar las decisiones que se adoptaran en materia de facilitación dentro de nuestra región, tomando en cuenta además, que esta tarea se encontraba dentro de nuestro Programa de Trabajo.

3. En ese sentido, los Estados miembros de la CLAC mantuvieron un día antes una reunión de coordinación a fin de llevar una posición regional en esta materia, para lo cual, la Secretaría elaboró

una “Guía de orientación” que incluía los comentarios de los Estados. Particular atención se dio al tema de la identificación biométrica, así como el equilibrio que debe existir entre la facilitación y la seguridad, considerando que el control en materia de seguridad afecta al transporte aéreo y la situación de los países latinoamericanos, que no cuentan con suficientes recursos para atender los costos que dicho control genera.

4. Por otro lado, se dio a conocer la posición respecto a que se tome en cuenta el nivel de amenazas de los Estados de la región, los mismos que difieren de otras regiones, considerando nuestros sistemas de seguridad y política de transporte aéreo.

Resumen del Informe presentado por la Secretaría General de la OACI durante la 16° reunión del Grupo de Expertos sobre seguridad de la aviación – AVSECP/16

5. Considerando la importancia de las tareas realizadas en el seno de la OACI en materia de facilitación, se ha creído conveniente, en esta oportunidad, poner a consideración importante información que fue discutida durante la 12ª Reunión departamental de facilitación (FAL/12) y presentada por la Secretaría General de la OACI durante la 16° reunión del Grupo de Expertos sobre seguridad de la aviación (AVSECP/16). Esto, con el objetivo de analizarla y tomar en cuenta las medidas que se consideren necesarias implementar a nivel regional, por lo que se sugiere incorporar esta tarea dentro del Programa de Trabajo de la CLAC para el próximo bienio.

6. Como resultado de la 12ª Reunión departamental de facilitación (FAL/12) (El Cairo, Egipto, del 22 de marzo al 1 de abril de 2004), se formularon recomendaciones de enmienda del Anexo 9, concernientes a unos 75 SARPS y dos apéndices, así como 16 recomendaciones formales en las que se pide la adopción de medidas por los Estados contratantes, o por el Consejo y la Secretaría. El informe se acompaña como **Adjunto** a la presente nota de estudio.

7. La Reunión departamental examinó las disposiciones del Anexo 9 que se relacionan más directamente con la seguridad del sistema de aviación civil y con determinadas disposiciones del Anexo 17, así como otras disposiciones del Anexo 9 que contribuyen considerablemente a la seguridad aunque no se relacionan directamente con las disposiciones del Anexo 17 sino más bien con la gestión de la información y la seguridad de documentos. En ese sentido, recomendó que los Estados contratantes, al establecer y ejecutar sus programas de seguridad de la aviación, y al evaluar la eficacia de los mismos, tengan en cuenta los objetivos pertinentes de las normas y métodos recomendados del Anexo 9.

8. Con relación al tema sobre los documentos de viaje de lectura mecánica (DVLM), la Reunión departamental consideró la validez de los DVLM y convino en recomendar la adopción de una nueva norma en el Capítulo 3 del Anexo 9 instando a los Estados a que no intenten prorrogar la validez de sus documentos de viaje de lectura mecánica.

9. Las especificaciones sobre PLM, que figuran en el Doc 9303, Parte 1, de la OACI, constituyen una norma mundial, ofrecen un grado elevado de seguridad de los documentos, tienen interfuncionamiento mundial y ofrecen protección adicional contra la usurpación de identidad de los titulares. Casi 90 Estados expiden ahora PLM y su número está aumentando, dado que la mayoría de los Estados consideran los PLM como un instrumento necesario para la facilitación del despacho de pasajeros y para mayor seguridad. La Reunión departamental propuso la adopción de una norma en que se exija que los Estados empiencen a expedir PLM antes del 1 de abril de 2010.

10. Por otro lado, la Secretaría presentó un resumen de la labor llevada a cabo en la OACI a partir de 1997, por intermedio del Grupo técnico asesor sobre pasaportes de lectura mecánica.

(TAG/MRTD) para preparar especificaciones relativas a la incorporación de datos biométricos de lectura mecánica en los documentos de viaje, así como del avance de esta labor que ha culminado en una recomendación de cuatro partes, adoptada por el Comité de Transporte aéreo del Consejo en mayo de 2003 y ahora conocida como “Plan de la OACI”. En la nota se proponían un nuevo método recomendado y tres nuevas normas basadas en dicho plan, para su examen por la Reunión departamental.

11. Se manifestaron ciertas dudas e inquietudes relativas al hecho de que las tecnologías en cuestión se encuentran en evolución, acerca del número limitado de proveedores de tecnología y la situación de las patentes, acerca de las evaluaciones de la compatibilidad de las distintas biometrías (rostro, dedos e iris) y acerca de la falta de datos concretos sobre los costos de la implantación de las nuevas especificaciones. Se reconoció asimismo, la necesidad de asistencia técnica para los Estados en desarrollo a fin de crear y mantener los nuevos sistemas. Por otra parte, muchas delegaciones manifestaron apoyo por las nuevas medidas tendientes a aumentar la seguridad y proteger la integridad de los aeropuertos. Se señaló que, al evaluar los costos de dichas medidas, deberían tenerse en cuenta los costos actuales a raíz del fraude de documentos y los problemas conexos.

12. Después de largas deliberaciones, la Reunión departamental adoptó un nuevo método recomendado, que amplía el Método recomendado 3.9 propuesto por la Secretaría con información sobre la selección de ciertos datos biométricos y su almacenamiento en un circuito integrado sin contacto.

13. Por otra parte, la Reunión departamental examinó las cuestiones relacionadas con la expedición de certificados de miembros de la tripulación y su aceptación como documentos de identidad para entradas temporales en Estados extranjeros y recomendó enmendar los SARPS pertinentes del Capítulo 3, secciones M y N, del Anexo 9. Además, examinó las iniciativas de Estados y organizaciones internacionales que se indican a continuación:

- a) la iniciativa del Canadá para elaborar la tarjeta de identificación de área restringida (RAIC) que significará un importante mejoramiento para las medidas de seguridad en los aeropuertos canadienses. La Reunión departamental acordó que se incorpore en los textos de orientación de la OACI, según corresponda;
- b) la India sugirió que no se alentara a los Estados a permitir el uso de otros documentos de identidad que no sean los pasaportes y los certificados de miembros de la tripulación (CMT) para la seguridad de los viajes internacionales por vía aérea. La Reunión departamental aprobó la revisión propuesta con respecto a los párrafos 3.73 y 3.73.1 del Anexo 9;
- c) la IATA propuso que cuando los Estados expidan los CMT, éstos deberían tener la forma de tarjetas de lectura mecánica de conformidad con las especificaciones que figuran en el Doc 9303 y que los Estados deberían mantener informada a la OACI de la expedición y aceptación de dichos CMT de lectura mecánica; y
- d) la ITF apoyaba la normalización de los procedimientos para extender los CMT y su aceptación como documentos de identificación; sin embargo, indicó que ello debería conseguirse utilizando medios que respeten la protección de datos individuales y el derecho a la privacidad. La Reunión departamental aprobó que las medidas propuestas por la ITF se utilicen como texto de orientación de la OACI y en el Anexo 9 para proteger los datos relacionados con los CMT. También decidió incluirlas como métodos recomendados en las medidas del Capítulo 3 relacionadas

con el almacenamiento de los datos relativos a la identidad de los miembros de la tripulación y los procedimientos para examinar la validez de los datos.

14. En relación con la información anticipada sobre los pasajeros (API), la Reunión departamental reconoció que existe una distinción clara entre el acceso a la API y al registro de nombres de los pasajeros (PNR) y que deberían considerarse por separado. Los sistemas API, en los Estados en los que 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. Se examinaron las cuestiones relacionadas con la facilitación y se buscaron Estados contratantes que examinaran y actualizaran los criterios y la doctrina de la OACI al respecto. Se propuso una enmienda al actual Método recomendado 3.34.

15. La Reunión departamental consideró que los requisitos de varios Estados relativos a los datos de identificación de los pasajeros que deben proporcionar los explotadores por lo general exceden los elementos para datos en la zona de lectura mecánica del pasaporte. Sin embargo, la opinión mayoritaria fue de que los Estados que exigen datos adicionales deberían buscar la manera de obtenerlos de fuentes oficiales tales como las bases de datos para visados.

16. Se expresaron también preocupaciones respecto a las medidas unilaterales de varios Estados que ahora requieren el acceso al registro de nombre de los pasajeros (PNR); se instó a que se elaborara un conjunto armonizado de principios y procedimientos bajo los auspicios de la OACI. Sin embargo, como la mayor parte de los Estados y explotadores nacionales se enfrentan en realidad con el requisito del acceso al PNR, un enfoque pragmático consistiría en poner el proceso en un marco de acuerdo internacional y dejar que la OACI se encargue de ello. Dicho marco debería incluir los requisitos de que cada Estado tenga un proceso consultivo entre el sector de aviación y el gobierno, que exista un procedimiento de notificación a la OACI cuando un Estado instituye un requisito de acceso al PNR y que se tengan en cuenta los costos para la aviación. La Reunión departamental consideró que era necesario seguir trabajando sobre las transferencias de datos PNR y sugirió que la OACI considerara remitir estas cuestiones a un grupo de estudio que podría informar al grupo de expertos FAL y al Consejo sobre sus conclusiones y recomendaciones. Se adoptó una recomendación formal a esos efectos.

17. Con respecto al tema de la implantación de la seguridad de la aviación, la Secretaría dio ejemplos de los ámbitos que podrían perfeccionarse para crear un proceso de inspección de los pasajeros y de su equipaje de mano más eficiente y menos oneroso y de ese modo mejorar la circulación de los pasajeros y la experiencia de los mismos en los aeropuertos. Se mencionaron el suministro de personal debidamente capacitado, la instalación de equipo de seguridad suficiente, la disponibilidad de espacio suficiente, la correcta gestión de colas, la atención a los pasajeros problemáticos y la introducción de canales de seguridad separados para pasajeros de edad avanzada, pasajeros con incapacidades y personas con niños.

18. Al respecto, algunas delegaciones manifestaron inquietud con respecto a la solicitud a los Estados en el sentido de implantar inspecciones de seguridad de dos niveles para los pasajeros e inspecciones de bajo nivel y alto nivel en los aeropuertos. La Secretaría señaló que, habida cuenta que se trataba de parte de una recomendación que fue acordada por el Consejo, las inquietudes manifestadas por estas delegaciones se harían llegar al grupo de expertos AVSEC para que las examine. En ese orden de ideas, la Reunión departamental tomó aliento a que los Estados consideren medidas apropiadas para reducir el número de pasajeros que forman fila dentro del edificio de la terminal, puesto que constituyen un blanco potencial para los perpetradores; así como estudiar la implantación de la biometría para los controles de inmigración, inspecciones al azar e inspecciones de seguridad de dos niveles para los pasajeros, con miras a reducir la carga que representan los controles de seguridad sistemáticos y de baja

calidad que se aplican a todos los pasajeros, mejorando al mismo tiempo la calidad y eficacia de las inspecciones de seguridad de alto nivel, que se aplicarían sólo a los pasajeros seleccionados.

19. Algunas delegaciones consideraban que era preciso realizar auditorías de facilitación en los aeropuertos, y que las medidas de facilitación deberían incluirse en los programas de auditoría de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación, de la OACI.

20. IFALPA, por su parte, consideraba que, para ocuparse de los pasajeros insubordinados, era necesaria una combinación de medidas jurídicas y preventivas, que abarcaran los ámbitos jurídicos, de seguridad y de facilitación, para implantar una estrategia efectiva y consecuente al respecto en el ámbito internacional. Algunas delegaciones pusieron de relieve la importancia de instruir al personal por lo que respecta a su manera de relacionarse con los pasajeros. La Reunión departamental estuvo de acuerdo en que ciertos aspectos de este asunto habrían de incluirse en el Manual de facilitación previsto y acordó adoptar algunas recomendaciones.

21. El ACI, por su parte, señaló que los controles de facilitación y seguridad deberían ser elementos complementarios para garantizar una corriente constante de pasajeros por los controles aeroportuarios, para evitar el riesgo de que el transporte aéreo internacional se vea gravemente impedido, o no sea capaz de funcionar a un nivel que satisfaga su necesidad de rentabilidad. Muchas delegaciones expresaron que no estaban de acuerdo con la sugerencia del ACI de que los gobiernos deberían aceptar la carga de costos adicionales por nuevas medidas, para evitar seguir gravando con costos a la industria del transporte aéreo. Sin embargo, la Reunión departamental acordó que los gobiernos deberían estar conscientes de las cargas a la industria al establecer nuevas medidas. De este modo, la Reunión departamental estuvo en condiciones de acordar que las medidas de seguridad deberían armonizarse en el ámbito internacional y elaborarse de manera que se reduzcan al mínimo los efectos negativos sobre la facilitación, utilizando tecnologías adecuadas para garantizar que los viajes internacionales sean más seguros y fáciles para los pasajeros.

22. Con relación a la aplicación de disposiciones modernizadas de facilitación y seguridad para las operaciones de servicios de carga aérea, la Secretaría describió la evolución del concepto de cadena de suministro internacional segura y los desafíos que suponía implantarla. Se introdujo el nuevo concepto de una “cadena de suministro autorizada” como una solución al problema de la facilitación del creciente comercio mundial intensificando al mismo tiempo las medidas de seguridad en el transporte de carga internacional.

23. Al respecto, la Reunión departamental expresó su apoyo general al concepto y recomendó la aplicación de la solución de cadena de suministro autorizada. Se acordó que la OACI debería coordinar su labor sobre este asunto con otras organizaciones pertinentes. Se sugirió además que las cuestiones de seguridad deberían considerarlas el Grupo de expertos sobre seguridad de la aviación. En consecuencia, la Reunión departamental recomendó que la OACI trabaje activamente para apoyar y fomentar la implantación de arreglos relativos a la cadena de suministro autorizada; y que, teniendo en cuenta las repercusiones de los costos para los Estados en desarrollo, la OACI examine y actualice los SARPS del Anexo 9 a fin de tener en cuenta los aspectos de seguridad y facilitación de las especificaciones para la cadena de suministro autorizada en armonía con las medidas adoptadas en otros modos de transporte.

24. La Reunión departamental apoyó en principio un enfoque de gestión de riesgos para la carga aérea y convino en que la OACI emprendiera la labor para el establecimiento de un régimen de seguridad moderno para la carga aérea en consulta con el Grupo de expertos sobre seguridad de la aviación.

25. La IATA subrayó que el transporte seguro y eficiente de la carga aérea es crítico para el funcionamiento correcto de la economía moderna y que para facilitar el transporte de la carga aérea es crítico armonizar la seguridad y las medidas de seguridad de la cadena de suministro a escala mundial. La Reunión departamental convino en que los mismos debían tenerse en cuenta en la labor dirigida a lograr la armonización mundial de los programas de seguridad de la carga y seguridad de la cadena de suministro. Con referencia a un protocolo normalizado para la inspección de envíos, especialmente por lo que respecta al registro manual, se preguntó acerca de la responsabilidad civil y la responsabilidad del gobierno por la inspección o examen de los envíos. Se observó que la aplicación de estos conceptos no debería constituir una carga excesiva para los expedidores pequeños o medianos, particularmente en los países en desarrollo.

26. En dicha oportunidad, también se analizaron las disposiciones que se presentan en el Anexo 9 (11ª edición, 2002) que se relacionan directamente con la seguridad del sistema de aviación civil y que están correlacionadas con las disposiciones indicadas en el Anexo 17.

27. De igual manera, se señalaron las siguientes disposiciones que contribuyen substancialmente a la seguridad de la aviación civil aunque no están correlacionadas con las disposiciones del Anexo 17. Estas disposiciones corresponden principalmente a las categorías de gestión de la información y seguridad de documentos. Cabe señalar que esta lista no es exhaustiva, ya que muchas otras disposiciones apoyan el interfuncionamiento de sistemas de control y por consiguiente tienen repercusiones indirectas en la seguridad.

Gestión de la información

- La Norma 1.4 exige el desarrollo de aplicaciones eficaces de tecnología de la información para mejorar los procedimientos de control.
- La Norma 1.5 exige la elaboración de procedimientos de presentación de datos con antelación a la llegada a fin de acelerar el despacho de mercancías y personas.
- El Método recomendado 3.34 tiene en cuenta sistemas de información anticipada sobre pasajeros.
- La Norma 4.4 exige la aceptación de manifiestos de carga y cartas de porte aéreo en forma electrónica.
- El Método recomendado 4.28 considera el concepto de “procedimientos especiales” para importadores autorizados que satisfagan criterios especificados, incluyendo la gestión de sus registros y el envío anticipado de información a las autoridades públicas.

Seguridad de los documentos

- El Método recomendado 3.5 y la Norma 3.6 exigen que los pasaportes y otros documentos de viaje estén conformes con los formatos establecidos en el Doc 9303.
- La Norma 3.10 requiere que se expidan pasaportes individuales para cada persona.
- La Norma 3.40 exige que cuando los visados por un número limitado de entradas hayan sido utilizados, esto se indique de forma clara.

- La Norma 3.56 exige que las autoridades públicas incauten los documentos de viaje fraudulentos, falsificados o imitados y aquellos que sean presentados por impostores.

28. En ese orden de ideas, la 12ª Reunión departamental de facilitación (FAL/12) recomendó a los Estados contratantes que, al establecer y ejecutar sus programas de seguridad de la aviación al igual que al evaluar su eficacia, tengan en cuenta los objetivos pertinentes de las normas y métodos recomendados del Anexo 9.

Recomendaciones del Consejo a la Asamblea de OACI

29. Al respecto, el Consejo está presentando un informe a la próxima Asamblea de OACI, sobre la cooperación internacional para proteger la seguridad e integridad de los pasaportes y otros documentos de viaje. Este informe, entre otros, hace referencia a la aprobación de las enmiendas de los SARPS del Anexo 9 por parte del Consejo, que ponen de relieve la normalización de documentos de viaje y una nueva norma en la que se requiere que se expida un pasaporte por separado para cada persona. Estas normas se han publicado en la 11ª edición del Anexo en julio de 2002.

30. De igual manera, este informe hace referencia a las recomendaciones de la Duodécima reunión departamental de facilitación (FAL/12) relativas a disposiciones nuevas y perfeccionadas para mejorar la seguridad de los documentos de viaje. Al respecto, señala que durante su 174º período de sesiones que tendrá lugar en el año 2005, el Consejo decidirá sobre dichas recomendaciones.

Acuerdos del Comité Ejecutivo de la CLAC

31. Durante la LXVI reunión del Comité Ejecutivo de la CLAC (Medellín, Colombia, 30 de junio y 1 de julio de 2004), al analizar la participación de la CLAC en el 35º Período de Sesiones de la Asamblea de la OACI (28 de septiembre al 8 de octubre de 2004), se sugirió el análisis del tema sobre los pasaportes de lectura mecánica. Se informó que este tema había sido muy discutido en la Duodécima reunión departamental de facilitación, en donde se había decidido que la fecha para la implementación de los pasaportes de lectura mecánica era el 1 de abril de 2010 y que el Comité de Transporte Aéreo había dado instrucciones para que se enviara una carta a los Estados contratantes, conjuntamente con las observaciones del Comité, para que hagan llegar sus comentarios y observaciones con respecto a las normas relativas a la expedición de pasaportes de lectura mecánica para el año 2010. En ese sentido, se resaltó la importancia de que los Estados de la CLAC presenten sus inquietudes y refuercen la idea de mantener la fecha acordada en la reunión departamental para la implantación de los pasaportes de lectura mecánica.

32. De igual manera, se señaló que este tema había sido muy discutido y negociado, ya que los africanos habían planteado hasta el año 2014 y finalmente se había hecho una aproximación para llevarlo al año 2010, considerando que no era justo que se adelantara dicha fecha. Por tal motivo, el Comité Ejecutivo instó a los Estados miembros a defender la posición y no permitir que el Consejo cambie la recomendación de la Reunión departamental.

Medidas propuestas al Grupo de Expertos

33. Se invita al Grupo a examinar las recomendaciones de la reunión FAL/12, intercambiar criterios y proponer al Comité Ejecutivo las medidas que estime pertinente respecto a:

- a) Que durante la próxima Asamblea de OACI los Estados defiendan la posición de mantener como fecha para la implementación de los pasaportes de lectura mecánica, el 1 de abril de 2010 y no permitir el cambio de la recomendación de la Reunión departamental.
- b) Evaluar las mejores alternativas para la implementación de las nuevas medidas sobre facilitación, considerando además que sobre este tema los Estados tienen que coordinar con otras áreas como migración, policía, operadores aeroportuarios, etc.