



ASAMBLEA — 38º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 16: Facilitación y los documentos de viaje de lectura mecánica

NOVEDADES RELATIVAS AL ANEXO 9 — FACILITACIÓN
Y PROGRAMA DE TRABAJO PROPUESTO PARA EL PRÓXIMO TRIENIO

(Nota presentada por el Consejo de la OACI)

RESUMEN

En esta nota se destacan el mandato y las prioridades actuales del Programa de facilitación (FAL) de la OACI y se informa acerca de las novedades que han tenido lugar en el marco de dicho programa desde la celebración de la última Asamblea. La nota concluye proponiendo prioridades para el Programa FAL y resultados previstos respecto de su labor para el próximo trienio. Las prioridades caen dentro de dos categorías. En cuanto a “cómo trabajar mejor con los recursos disponibles”, las prioridades del Programa deberían ser llevar a cabo una consolidación de su trabajo, examinar las cuestiones relativas al incumplimiento de las normas y métodos recomendados (SARPS) del Anexo 9 y forjar vínculos más estrechos con otros órganos relacionados con facilitación. La segunda categoría, “cómo planificar el futuro”, comprenderá el compromiso permanente de tener en cuenta los avances tecnológicos relacionados con el trabajo del Programa FAL, incluida la preparación de respuestas para atender cuestiones nuevas y emergentes. El Grupo de expertos FAL también propuso resultados asociados a cada una de estas prioridades.

Decisión de la Asamblea: El Consejo recomienda que la Asamblea respalde las prioridades propuestas para el Programa FAL y los resultados esperados para el trienio 2014-2016, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 3.12.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con los Objetivos estratégicos B — <i>Seguridad de la aviación</i> y C — <i>Protección del medio ambiente y desarrollo sostenible del transporte aéreo</i> .
<i>Repercusiones financieras:</i>	No se requieren recursos adicionales.
<i>Referencias:</i>	Anexo 9 — <i>Facilitación</i>

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El Programa de Facilitación (FAL) de la OACI se basa en 11 Artículos del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago) mediante los cuales se requiere que la comunidad de la aviación civil cumpla las leyes que rigen la inspección de pasajeros, aeronaves y carga por parte de las autoridades de control fronterizo. En las Resoluciones de la Asamblea y en las decisiones del Consejo y del Comité de Transporte aéreo se estipula un mandato adicional.

1.2 Con la finalidad de llevar a cabo este mandato, el objetivo del Programa FAL es ayudar a los Estados a lograr máxima eficiencia en las operaciones de despacho fronterizo y, al mismo tiempo, lograr y mantener un alto nivel de calidad en la seguridad de la aviación y la observancia de la ley. La OACI prepara normas y métodos recomendados (SARPS) concebidas para lograr estos objetivos, que figuran en el Anexo 9 — *Facilitación* al Convenio.

1.3 Por lo tanto, en el Anexo 9 se articulan las obligaciones de los Estados miembros y los procedimientos normalizados para cumplir los requisitos jurídicos de conformidad con el Convenio de Chicago. Los SARPS del Anexo 9 se complementan con textos de orientación (circulares o manuales), que se publican con la intención de asistir a los Estados en la aplicación de las disposiciones del Anexo. Ciertas disposiciones del Anexo 9 relacionadas con la seguridad de la aviación caen dentro del ámbito del Programa universal de auditoría de la seguridad de la aviación (USAP) de la OACI.

2. PRIORIDADES Y NOVEDADES

2.1 El Programa FAL debe ocuparse principalmente y en forma coordinada, de la variedad, aunque interrelacionada, de intereses de los Estados miembros, los explotadores de aeronaves y aeropuertos y los clientes y trabajar, al mismo tiempo, para lograr un transporte aéreo más eficiente, ordenado y atractivo. Al responder a las necesidades de los Estados, el Programa enfrenta desafíos externos que incluyen amenazas a la seguridad de la aviación, inmigración ilegal, documentos de viaje fraudulentos, tráfico ilícito de estupefacientes y propagación de enfermedades contagiosas.

2.2 El Grupo de expertos FAL, establecido en 1995, desempeña una función de importancia crítica en llevar a cabo las actividades prioritarias del Programa. Ayuda a garantizar que el Anexo 9 se mantenga actualizado. Desde su creación, el grupo de expertos ha venido reorganizando y actualizando de manera exhaustiva los SARPS en cuestión.

2.3 Entre las novedades que han tenido lugar después de la última Asamblea, cabe mencionar la adopción por parte del Consejo, en 2011, de la Enmienda 22 del Anexo 9 para, entre otras cosas, asistir a los Estados a fin de que se preparen para los brotes internacionales de enfermedades transmisibles, y mejorar las medidas que faciliten la asistencia a los viajeros aéreos cuyos vuelos se suspendan por causas de fuerza mayor. El 18 de junio de 2012, el Consejo adoptó la Enmienda 23, por medio de la cual se revisa el Apéndice 13 para mejorar el intercambio de datos y hacer más eficiente la respuesta en caso de una pandemia o una epidemia a gran escala. En octubre de 2012, durante la séptima reunión del Grupo de expertos FAL (FALP/7) se recomendó una extensa gama de enmiendas del Anexo 9 sobre, por ejemplo, la accesibilidad al transporte aéreo para personas con impedimentos, la facilitación de la carga aérea y la seguridad del proceso de expedición de documentos de viaje. El grupo de expertos estableció un grupo de trabajo para desarrollar nuevos textos de orientación sobre el contenido de un programa FAL nacional para el transporte aéreo y para revisar y mejorar los textos de orientación existentes sobre facilitación. Se tiene previsto que el Consejo examine estas recomendaciones para adoptarlas a título de Enmienda 24 durante su 200^o período de sesiones, después de la Asamblea. Durante la reunión FALP/7, también se respaldó la primera edición del *Manual on Access to Air Transport by Persons with Disabilities* (Manual sobre el acceso al transporte aéreo para las personas con impedimentos). El Doc 9984 es una versión actualizada y revisada de las directrices actuales sobre la materia.

3. PRIORIDADES Y RESULTADOS: TRIENIO 2014-2016

3.1 De acuerdo con el Objetivo estratégico *Seguridad de la aviación y facilitación* para el trienio 2014-2016, se pone énfasis en el liderazgo de la OACI en lo que respecta a la facilitación y asuntos de integridad fronteriza relacionados con la seguridad de la aviación.

3.2 El Grupo de expertos FAL (actualmente integrado por expertos designados por 28 Estados miembros, así como por el Consejo Internacional de Aeropuertos y la Asociación del Transporte Aéreo Internacional como observadores permanentes) sigue desempeñando una función importante en los servicios de la OACI relacionados con la facilitación y ofreciendo conocimiento especializado en la elaboración de SARPS nuevos y revisados, complementados con textos de orientación.

3.3 Después de consultar con los miembros del Grupo de expertos FAL, la Secretaría propone las prioridades y resultados siguientes para el próximo trienio.

Cómo trabajar mejor con los recursos disponibles

3.4 Los Estados enfrentan desafíos en implantar el Anexo 9. Por lo tanto, se sugiere que el Programa FAL lleve a cabo una **consolidación de su trabajo** para asistir ofreciendo, en la medida de lo posible, un conjunto simplificado de SARPS mejorados basados en la eficacia en beneficio de los Estados. Esta actividad se centrará en identificar resultados y temas comunes en los SARPS del Anexo 9 para determinar si siguen siendo útiles y pertinentes y reorganizar y simplificar las disposiciones existentes. El Programa debería manejar sus tareas de manera que se garantice que el Programa no sólo se concentre en elaborar SARPS y textos de orientación nuevos, sino, también, en hacer que los textos existentes sigan siendo útiles, pertinentes y precisos.

3.5 En las auditorías del USAP se han identificado varios SARPS cuya implantación efectiva es altamente deficiente. También se han identificado otras cuestiones relativas al **incumplimiento de SARPS**. Por lo tanto, el Programa FAL debería ser capaz de determinar por qué no se cumplen los SARPS actuales. El primer paso que se requiere en este proceso es llegar a conocer los motivos del incumplimiento. Así, podrían seguirse estrategias convenientes para asistir a los Estados, por ejemplo, aclarando más los SARPS en manuales y por medio de iniciativas de creación de capacidades e instrucción.

3.6 También deberían establecerse **vínculos y cooperación más sólidos** entre los diferentes foros de la OACI (como el Grupo técnico asesor sobre los documentos de viaje de lectura mecánica y el Grupo de expertos sobre seguridad de la aviación) para aprovechar la ventaja de la posible superposición y paralelismo en las cuestiones que examina cada organismo. De la misma manera, debería mejorarse la coordinación con otros órganos que no pertenecen a la OACI y que trabajan con cuestiones de facilitación similares.

Cómo planificar el futuro

3.7 Para planificar el futuro, se necesitará que en su labor el Programa FAL se comprometa en forma permanente a tener en cuenta **los avances tecnológicos** y a preparar **respuestas para atender cuestiones nuevas y emergentes**. Conociendo la importancia que la aviación internacional tiene para diferentes industrias, el Programa FAL dispone de la oportunidad para ofrecer liderazgo y orientación en ambos casos.

3.8 La incorporación de avances tecnológicos en el Anexo 9 fortalecería los procedimientos actuales y, también, ofrecería a los Estados mayores capacidades para los procesos fronterizos y las medidas de seguridad de la aviación. Las disposiciones sobre los controles fronterizos automatizados (ABC), incluidos el uso de tecnología biométrica, la planificación de contingencia, el embarque electrónico y las verificaciones de la identidad, garantizarían la armonización mundial y ofrecerían un nivel mayor de eficiencia en beneficio de los Estados y los pasajeros. SARPS adicionales sobre el uso y transferencia de información anticipada sobre los pasajeros (API) y datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) permitirían lograr una mayor calidad y precisión en la recopilación de datos y fortalecerían aún más el uso actual de esos sistemas. Un mayor uso de tecnología (p. ej., ABC) también podría contribuir a que se alcancen mayores niveles de servicio donde los recursos aeroportuarios son limitados. Un marco mejorado del Anexo 9 proporcionará flexibilidad, al permitir que se integren de manera eficaz nuevas tecnologías en el sistema internacional.

3.9 A la luz de recientes sucesos relacionados con la salud y otros sucesos perturbadores, también es necesario tratar la cuestión relativa a las lagunas en el manejo de esos sucesos y las respuestas a los mismos, por ejemplo, en la planificación nacional en materia de salud, en los procesos fronterizos y en la preparación en caso de desastre. Ya que estos sucesos perturbadores surgen, comúnmente, sin mayor advertencia o en forma completamente inadvertida, el Programa FAL necesita abordar la cuestión relativa al desarrollo de estrategias para ofrecer orientación y uniformidad en dichas situaciones, con la finalidad de proporcionar a los Estados orientación sobre la respuesta más apropiada ante futuros sucesos.

3.10 Sucesos recientes han puesto en primer plano cuestiones relativas a la facilitación de la carga aérea y aspectos de seguridad de la aviación conexos. Esto exige que se ponga un énfasis mayor en fortalecer los SARPS y en preparar textos de orientación sobre el tema, en particular, en cooperación con la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y los socios de la industria pertinentes.

3.11 El Programa FAL puso de relieve la importante cuestión de manejar y procesar el transporte por vía aérea de menores no acompañados. Prácticas nacionales y procesos de explotadores de aeronaves que difieren generan confusión y malentendidos en el manejo de menores. Realizar un trabajo para armonizar las normas y proporcionar orientación clara atenuará muchas de las preocupaciones y susceptibilidades en esta materia.

3.12 En la tabla siguiente se resumen las prioridades propuestas para el Programa FAL, así como los resultados esperados para el trienio 2014-2016:

Categorías	Prioridades: 2014-2016	Resultados
A. Cómo trabajar mejor con los recursos disponibles	1. Incumplimiento de SARPS	a) Determinación de los motivos del incumplimiento de SARPS; y b) Desarrollo de estrategias de asistencia a los Estados en materia de cumplimiento.
	2. Consolidación del trabajo	a) Identificación de resultados y temas comunes en el Anexo 9; y b) Determinación de la utilidad y pertinencia continuas de los SARPS; y c) Reorganización y simplificación de los SARPS.
	3. Vínculos y cooperación más sólidos con entidades competentes	a) Establecimiento de vínculos más estrechos dentro de la OACI y con entidades que no pertenecen a la OACI.

Categorías	Prioridades: 2014-2016	Resultados
B. Cómo planificar el futuro	1. Respuestas a cuestiones nuevas y emergentes	a) Mejoramiento de los SARPS o directrices sobre sucesos perturbadores y facilitación de la carga, esta última en cooperación con la OMA y la industria; y b) Elaboración de SARPS y orientación sobre menores no acompañados.
	2. Avances tecnológicos	a) Inclusión de SARPS adicionales sobre ABC en el Anexo 9; y b) Mejoramiento de SARPS sobre la API y el PNR.

APÉNDICE

Ejemplos de los desafíos a los que hace frente el Programa FAL (véase el párrafo 2.1):

1. **Amenazas a la seguridad de la aviación, incluida inmigración ilegal:** Por ejemplo, el movimiento de personas que pueden representar una amenaza para la seguridad nacional y/o seguridad de la aviación; la inmigración ilegal (personas que migran de un Estado a otro bajo falsas pretensiones, con o sin la asistencia de elementos criminales); pasajeros que llegan a sus destinos sin documentos (habiendo destruido sus documentos de viaje en ruta, en la aeronave); contrabando de drogas.

— Se hace frente a este desafío mediante, por ejemplo, SARPS y textos de orientación sobre personas inadmisibles y deportadas e información anticipada sobre los pasajeros (API), API interactiva y sistemas de datos para el registro de nombres de los pasajeros (PNR), a fin de ayudar a los Estados a identificar e impedir viajes de personas que representen un riesgo para la seguridad nacional o de la aviación y/o que intenten migrar ilegalmente, o a tomar las medidas necesarias de observancia de la ley contra esas personas. La transferencia de datos del PNR también ayuda a combatir el contrabando de drogas. Los SARPS relacionados con la carga permiten a las autoridades y a la industria adaptarse al nuevo contexto de seguridad de la aviación en lo que respecta a la carga, luego de los sucesos del 11 de septiembre, aplicar técnicas de gestión de riesgos y aprovechar al máximo los sistemas automatizados de información.

2. **Documentos de viaje fraudulentos:** Por ejemplo, los pasajeros que viajan con documentos de viaje fraudulentos o con documentos genuinos que pertenecen a otros.

— Se hace frente a este desafío mediante, por ejemplo, SARPS y textos de orientación sobre seguridad del proceso de expedición de documentos de viaje, controles contra documentos de viaje fraudulentos, protección contra robo de la identidad, el concepto de “un pasaporte, una persona” y la expedición obligatoria de pasaportes de lectura mecánica.

3. **Propagación de enfermedades contagiosas:** Por ejemplo, el síndrome respiratorio agudo severo (SARS), la gripe H1N1 y la gripe aviar.

— Se hace frente a este desafío mediante, por ejemplo, SARPS y textos de orientación para brindar asistencia a los Estados para que se preparen para brotes internacionales de enfermedades transmisibles que representen riesgos para la salud pública o emergencias de salud pública que constituyan una preocupación de alcance internacional y para mejorar el intercambio de datos y la respuesta eficiente en caso de una pandemia o una epidemia a gran escala.

4. **Suspensión de vuelos/desafíos que enfrenta la industria de la aviación:** Por ejemplo, desastres naturales, la suspensión de servicios aéreos por motivos de salud pública.

— Se hace frente a este desafío mediante, por ejemplo, SARPS y textos de orientación sobre medidas que los Estados deben tomar para ayudar a los viajeros aéreos cuyos vuelos se suspendieron por causas de fuerza mayor, así como para aplicar normas internacionales que den uniformidad mundial al intercambio de datos sobre los pasajeros y allanar las dificultades que enfrentan las líneas aéreas con regímenes API y PNR no uniformes.

5. **Otros desafíos** a los que se hace frente son la reducción de las demoras de entrada/salida y la denegación en el transporte de materiales radiactivos por aire, en particular materiales utilizados en aplicaciones médicas, la facilitación de requisitos de entrada/salida para víctimas de accidentes de aviación y sus familiares y la accesibilidad al transporte aéreo para personas con movilidad reducida.