Organización de Aviación Civil Internacional

NOTA DE ESTUDIO

ATConf/7-WP/176
25/9/26
(Nota de información)
En español únicamente[1]

SEPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF/7)

Montreal (sede), 16 - 20 de noviembre de 2026

Cuestión 4: Tecnologías emergentes, nuevos modelos de negocio y otros asuntos afines
4.3: Aprovechar los datos de transporte aéreo y el ecosistema digital para que las operaciones sean fluidas, seguras y resilientes

EFICIENCIA EN LA GOBERNANZA DE DATOS PNR PARA FORTALECER LA FACILITACIÓN, LA RESILIENCIA Y LA INTEROPERABILIDAD DEL ECOSISTEMA DIGITAL DEL TRANSPORTE AÉREO

(Nota presentada por El Salvador y apoyada por 17 Estados miembros de la CLAC[2])

RESUMEN

La transformación digital del transporte aéreo exige que los Estados cuenten con marcos jurídicos, administrativos y tecnológicos adecuados para recopilar, procesar, proteger e intercambiar datos de pasajeros, en particular los datos PNR. Estos sistemas son esenciales para fortalecer la seguridad fronteriza, la facilitación, la gestión de riesgos y la resiliencia operacional.

No obstante, su implementación presenta desafíos para muchos Estados, especialmente aquellos con recursos limitados, debido a brechas normativas, capacidades técnicas insuficientes, limitada interoperabilidad, dificultades de protección de datos y restricciones presupuestarias. Cuando estos aspectos no se abordan de forma coordinada, pueden generarse duplicidades administrativas, requisitos divergentes y cargas operativas para los explotadores aéreos.

Esta nota propone que la OACI fortalezca su apoyo a los Estados mediante la actualización de material de orientación en los Doc 9944 y Doc 9957, el desarrollo de programas de capacitación, el despliegue de iPACKs, la promoción efectiva de la Ventanilla Única de Datos de Pasajeros y la articulación de los diagnósticos regionales para una gobernanza de datos segura, interoperable y orientada a la facilitación conforme a los requisitos legales y de protección de datos aplicables.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El transporte aéreo internacional se desarrolla en un entorno cada vez más digital, interconectado y dependiente de datos oportunos, seguros e interoperables.

[1] La versión en español fue proporcionada por El Salvador.
[2] Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

1.2 La Resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reconoce la importancia de que los Estados desarrollen capacidades para recopilar, procesar y analizar datos PNR de conformidad con el derecho internacional y las obligaciones en materia de derechos humanos.

1.3 Desde la perspectiva de las políticas económicas y de transporte de la OACI, el procesamiento de estos datos no debe convertirse en una barrera técnica al comercio ni generar ineficiencias de mercado. Las directrices del Doc 9944, el Manual de Facilitación (Doc 9957) y los estándares del Anexo 9 promueven el uso eficiente de sistemas de datos de pasajeros, en beneficio de la seguridad, la facilitación, la fluidez operacional y la resiliencia del transporte aéreo internacional.

1.4 Sin embargo, la implementación práctica de estos sistemas plantea desafíos significativos para muchos Estados, especialmente aquellos con recursos limitados. Entre estos desafíos se encuentran la falta de marcos jurídicos y administrativos, capacidades técnicas insuficientes, ausencia de interoperabilidad entre Estados, limitaciones presupuestarias, dificultades en materia de protección de datos y dependencia de soluciones tecnológicas no siempre adaptadas a las realidades de cada Estado.

1.5 Cuando estos desafíos no se abordan de manera adecuada, pueden generar requisitos innecesarios de transmisión de datos, duplicidades administrativas y cargas operativas para los explotadores aéreos. Esta situación puede afectar la eficiencia del transporte aéreo, incrementar costos y limitar la capacidad de los Estados para aprovechar plenamente el ecosistema digital en beneficio de la conectividad y la resiliencia.

2. ANÁLISIS

2.1 En la ATConf/6 se destacó que la incompatibilidad regulatoria, las limitaciones de capacidad y los costos de implementación pueden convertirse en obstáculos para el desarrollo sostenible del transporte aéreo. En materia de datos de pasajeros, estos desafíos adquieren especial relevancia cuando se integran con facilitación, seguridad fronteriza, protección de datos, interoperabilidad tecnológica y responsabilidades de múltiples organismos estatales.

2.2 Los sistemas PNR no deben ser considerados únicamente como una obligación de seguridad, sino como parte de un sistema más amplio de gobernanza digital del transporte aéreo. Su adecuada implementación permite mejorar la gestión del riesgo, facilitar el despacho de pasajeros, fortalecer la coordinación entre Estados u organizaciones, y apoyar operaciones más fluidas y resilientes sujeto a los requisitos legales y a las salvaguardias que regulan las finalidades para las que pueden tratarse y compartirse los datos PNR. Sin embargo, una implementación que no sea integral puede producir el efecto contrario.

2.3 La ausencia de orientación práctica complementaria, herramientas de implementación armonizadas y programas de capacitación especializados puede generar distorsiones que afectan la eficiencia, la resiliencia y la interoperabilidad del ecosistema digital del transporte aéreo. Entre los principales efectos se identifican los siguientes:

2.3.1. Brechas de capacidad institucional: La limitada disponibilidad de programas estructurados de instrucción y asistencia técnica especializada en materia de PNR, API/iAPI, Ventanilla Única de Datos de Pasajeros, análisis de riesgo, protección de datos y ciberseguridad puede dificultar que el personal de los Estados cuente con las competencias necesarias para implementar modelos modernos de facilitación basados en riesgo.

2.3.2. Incertidumbre en la gobernanza de datos: Sin marcos jurídicos y administrativos claros sobre finalidad, acceso, intercambio, conservación, protección, trazabilidad y supervisión de los datos PNR, se incrementa el riesgo de tratamientos no uniformes de la información. Esto podría afectar la confianza del público pasajero y la observancia de los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, limitación de la finalidad, minimización de datos, supervisión independiente, plazos definidos de retención y salvaguardias adecuadas para el tratamiento de dichos datos, incluidas las restricciones de uso y las medidas pertinentes relativas a su conservación, enmascaramiento, anonimización y eliminación, según corresponda

2.3.3. Falta de coherencia entre Estados: La ausencia de criterios armonizados entre los Estados y las autoridades responsables de facilitación, seguridad fronteriza, protección de datos y seguridad de la aviación puede generar respuestas fragmentadas. En consecuencia, los Estados pueden destinar recursos públicos a resolver duplicidades procedimentales o incertidumbres de cumplimiento, en lugar de fortalecer la gestión de riesgos, la fluidez del despacho y la resiliencia del transporte aéreo.

2.4 Los debates recientes en el marco de la 14ª Reunión del Panel de Facilitación (FALP/14); confirman la necesidad de avanzar hacia un entorno que elimine de manera definitiva las exigencias que duplican procesos e imponen cargas adicionales a los operadores tradicionales, aprovechando la digitalización. La fiscalización del cumplimiento normativo a través del programa USAP-CMA no basta con auditar los estándares, la OACI debe promover que las administraciones públicas tengan la capacidad de gestión interna para operar Ventanillas Únicas efectivas.

2.5 Asimismo, las iniciativas regionales de los Estados orientadas a estructurar líneas base por medio de encuestas y diagnósticos regionales sobre el estado de implementación de los sistemas API, PNR y de las Autorizaciones Digitales de Viaje (DTA), evidencian la necesidad de contar con herramientas de soporte global armonizadas. Estos diagnósticos son un insumo para mostrar que las brechas operativas y legales constituyen un reto estructural común, por lo que deben ser empleados por la OACI para agilizar el diseño de herramientas de asistencia técnica.

2.6 La OACI podría desarrollar iPACKs como una herramienta eficaz para apoyar a los Estados en el diseño e implementación de marcos jurídicos y administrativos de datos de pasajeros. Su utilización permitiría adaptar la asistencia a las necesidades concretas de cada Estado, incluyendo diagnóstico institucional, diseño de procedimientos, identificación de brechas normativas, coordinación entre organismos, protección de datos, salvaguardias que rigen el acceso, el uso, la retención y el intercambio de datos de pasajeros y hoja de ruta para la implementación de la Ventanilla Única.

2.7 La OACI también podría recopilar y difundir buenas prácticas de los Estados que ya han implementado sistemas PNR y Ventanillas Únicas, incluyendo modelos de gobernanza, esquemas de coordinación, protocolos de protección de datos, requisitos técnicos mínimos, mecanismos de relación con aerolíneas y lecciones aprendidas en materia de transporte aéreo incluidos los enfoques para garantizar que el intercambio de datos entre organismos y a través de las fronteras cumpla con los requisitos legales y de protección de datos aplicables.

3. CONCLUSIÓN

3.1 A fin de garantizar un desarrollo armónico, equitativo y resiliente del transporte aéreo internacional en el entorno digital contemporáneo, resulta imprescindible fortalecer marcos jurídicos, administrativos, operacionales y tecnológicos que permitan una gestión eficiente, segura, interoperable y sostenible de los datos de pasajeros. Estos marcos contribuyen a fortalecer la seguridad fronteriza, facilitar el despacho de pasajeros, mejorar la gestión del riesgo, apoyar la continuidad operativa y promover operaciones aéreas más fluidas, seguras y resilientes.

3.2 La integración de pautas de gestión y gobernanza pública unificadas, sumada al establecimiento formal de programas de instrucción técnica a través de la red TRAINAIR PLUS, conforma un paso impostergable hacia una gestión pública inteligente orientada a conciliar las prerrogativas estatales con la salud financiera y la agilidad de la industria de la aviación.

3.3 En consecuencia, El Salvador propone que la OACI continúe fortaleciendo su liderazgo en esta materia, promoviendo marcos jurídicos y administrativos de datos que sean seguros, interoperables, sostenibles y orientados a la facilitación del transporte aéreo internacional, articulando los esfuerzos de diagnóstico regional con los mecanismos globales de asistencia técnica y capacitación.

— FIN —