Organización de Aviación Civil Internacional

ATConf/7-WP/33[1]
23/9/26
(Nota de información)

NOTA DE ESTUDIO

SÉPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF/7)

Montreal, sede central, del 16 al 20 de noviembre de 2026

Cuestión 3: Fortalecer los marcos reglamentarios e institucionales
3.1: Fortalecer la vigilancia reglamentaria y la evolución de los marcos institucionales

MEJORA DE LOS MARCOS REGLAMENTARIOS PARA LA FACILITACIÓN DEL TRÁNSITO DE PASAJEROS

(Nota presentada por la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA))

RESUMEN

A medida que el tráfico internacional de pasajeros sigue aumentando, los programas de datos de pasajeros cobran cada vez más importancia para los gobiernos que tratan de encontrar un equilibrio entre sus objetivos de seguridad, facilitación y desarrollo económico. Su funcionamiento satisfactorio y duradero depende del establecimiento de unos marcos jurídicos sólidos, de unas estructuras de gobernanza eficaces, del cumplimiento por parte de los Estados de las normas armonizadas a nivel internacional y de una cooperación constructiva entre los Estados y el sector. La información anticipada sobre pasajeros (API) y el registro de nombres de pasajeros (PNR) se han convertido en componentes fundamentales de los sistemas de gestión de fronteras modernos. En esta nota se destacan los datos más recientes sobre el funcionamiento de la facilitación del tránsito de pasajeros, las normas por las que se rige y los requisitos específicos que deben cumplir las aerolíneas en la tramitación de los casos especiales, como en el caso práctico de la gestión de pasajeros no admisibles (INAD).

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El transporte aéreo internacional es un factor esencial para la conectividad mundial, el desarrollo económico, el turismo, el comercio y la circulación transfronteriza de personas. A medida que la movilidad internacional sigue aumentando, los Estados se enfrentan a retos cada vez mayores a la hora de conciliar sus objetivos de facilitación con la seguridad fronteriza, la gestión de la migración y la eficiencia operativa. Se prevé que estos retos se agraven, ya que se espera que el número de pasajeros se duplique de aquí a 2040.

1.2 Para implantar las políticas de facilitación del tránsito de pasajeros, los Estados recurren cada vez más a las aerolíneas para que realicen funciones operativas tales como la transmisión de los datos de los pasajeros y la verificación tanto de los documentos de viaje como de otros requisitos de entrada antes del embarque. Los programas de datos de pasajeros, especialmente los sistemas de información previa sobre pasajeros (API) y de registro de nombres de pasajeros (PNR), se han convertido en instrumentos esenciales para la gestión de fronteras, la seguridad y la facilitación.

[1] Versiones en español, árabe, chino, francés, inglés y ruso proporcionadas por la IATA.

1.3 En muchas jurisdicciones, las aerolíneas se enfrentan a una creciente responsabilidad económica, operativa y de reputación, debido a que deben ejercer determinadas funciones, como la determinación de la admisibilidad en las fronteras, sobre las que carecen de autoridad legal y, en la mayoría de los casos, de visibilidad previa[2].

1.4 Aumentar la cooperación entre los Estados y las partes interesadas del sector contribuye directamente a la consecución de los objetivos del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago) y su Anexo 9 - *Facilitación*, al promover la seguridad de las fronteras, la eficiencia del tránsito de pasajeros, la cooperación internacional y el desarrollo sostenible del transporte aéreo internacional. Asimismo, coadyuva al esfuerzo de los Estados por gestionar la migración legal de forma segura, ordenada y previsible de conformidad con la legislación nacional y las obligaciones internacionales.

2. ANÁLISIS

2.1 Los programas de datos de pasajeros, especialmente los sistemas de datos API y PNR, se han convertido en instrumentos importantes para facilitar la gestión de fronteras, la seguridad aérea y la gobernanza migratoria. Estos programas permiten a las autoridades realizar evaluaciones de riesgos, mejorar su conocimiento de la situación y facilitar la circulación de los viajeros legítimos.

2.2 La Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) y sus aerolíneas miembros apoyan la implantación de los sistemas de datos API y PNR como elementos clave para una gestión segura y eficiente de las fronteras. Su eficacia depende de su implantación transparente y sólida a efectos jurídicos, de su interoperabilidad técnica y de su conformidad con las normas internacionales.

2.3 A medida que más Estados introduzcan o amplíen sus programas de datos de pasajeros, el refuerzo de los marcos de gobernanza y el fomento de la armonización internacional cobrarán cada vez más importancia para evitar la fragmentación, facilitar el cumplimiento normativo y favorecer la interoperabilidad a nivel mundial. La transformación digital brinda importantes oportunidades para fortalecer la facilitación y la gestión de fronteras. Incrementar la puesta en marcha de soluciones digitales interoperables puede mejorar la precisión de las evaluaciones de admisibilidad, reducir los casos de inadmisibilidad evitables, favorecer la gestión de riesgos basada en datos y facilitar los viajes legítimos, así como ayudar a los Estados a afrontar los retos migratorios de manera más eficaz. La adopción de credenciales digitales seguras e interoperables a nivel mundial, tales como las Credenciales digitales de viaje (DTC) y la Autorización digital de viaje (DTA) de la OACI, es primordial para la modernización de las fronteras.

3. FRAGMENTACIÓN REGLAMENTARIA Y RETOS OPERATIVOS

3.1 Pese a la existencia de marcos acordados a nivel internacional, las diferencias en la forma en que los Estados diseñan y aplican los requisitos para facilitar el tránsito de pasajeros siguen siendo notables. Entre estas diferencias se incluyen los programas de datos de pasajeros, los procedimientos de verificación de documentos y las tecnologías digitales utilizadas en las fronteras.

[2] Un estudio de la IATA de 2025 (realizado entre junio y diciembre de 2025) revela que las causas de la inadmisibilidad van más allá de los típicos problemas relacionados con la documentación. Cada vez son más los casos relacionados con factores tales como intentos de viaje ilegales, cambios en los requisitos de inmigración, uso indebido de los medios de viaje y tránsito, alegaciones relacionadas con la protección y consideraciones de seguridad o inmigración conocidas únicamente por las autoridades gubernamentales. Esta evolución pone de relieve la necesidad de aplicar enfoques coordinados basados en los riesgos en la facilitación y la gestión de fronteras que contribuyan a la consecución de los objetivos de gobernanza migratoria y circulación eficiente de los viajeros legítimos.

3.2 En muchas jurisdicciones, las aerolíneas están obligadas a poner en práctica las políticas fronterizas del Estado en cuestión mediante la transmisión de los datos de los pasajeros y la verificación de sus documentos. Estas obligaciones suelen reforzarse mediante regímenes de sanciones que imponen multas a las aerolíneas en caso de incumplimiento.

3.3 Si bien las aerolíneas reconocen su cometido a la hora de contribuir al logro de los objetivos de gestión de fronteras, los requisitos reglamentarios deberían guardar la proporcionalidad y tener en cuenta las realidades operativas. En la práctica, muchas decisiones sobre la admisibilidad dependen de información, evaluaciones o trámites gubernamentales a los que las aerolíneas no tienen pleno acceso en el momento de la salida, lo cual termina derivando en una evaluación subjetiva de la admisibilidad por parte del personal de las aerolíneas. Las autoridades deben retomar el control de sus fronteras y dejar de delegar las funciones de vigilancia fronteriza en el personal de las aerolíneas.

3.4 Por lo tanto, es esencial lograr una mayor coherencia reglamentaria para reducir la incertidumbre jurídica, mejorar los resultados en materia de cumplimiento normativo y reforzar la cooperación entre los gobiernos y el sector.

3.5 **Promover unos sistemas de facilitación interoperables, seguros y basados en riesgos**

3.5.1 El futuro de la facilitación del tránsito de pasajeros depende de que la integración de los datos, la tecnología y los marcos reglamentarios sea eficaz. La IATA alienta a los Estados a adoptar soluciones seguras, automatizadas y basadas en riesgos para el procesamiento de pasajeros como, entre otras, los datos biométricos y los sistemas digitales de viaje. Dichas tecnologías pueden mejorar el tráfico de pasajeros, incrementar la precisión y posibilitar una asignación más eficaz de los recursos fronterizos.

3.5.2 La puesta en marcha de estas tecnologías debe ir acompañada de mecanismos de salvaguardia adecuados para velar por la privacidad, la protección de datos, la transparencia y la confianza del público.

3.5.3 Para aprovechar al máximo sus ventajas, las iniciativas de facilitación digital deberían desarrollarse utilizando tanto normas aceptadas a nivel internacional como arquitecturas interoperables. Esto contribuirá a evitar la aparición de sistemas nacionales fragmentados que aumenten la complejidad para los viajeros y los participantes del sector y que limiten los beneficios de la mayor facilitación.

3.6 **Aumentar la cooperación entre los Estados y el sector**

3.6.1 La facilitación del tránsito de pasajeros se consigue mediante la colaboración entre gobiernos, aerolíneas y aeropuertos. Se necesita un diálogo más frecuente entre los Estados y el sector para asegurarse de que los marcos reglamentarios sigan siendo prácticos, adaptables y capaces de dar respuesta al futuro crecimiento del tráfico. Los programas nacionales de facilitación del transporte aéreo (NATFP) constituyen la plataforma adecuada para ello (norma 8.13 del Anexo 9 de la OACI).

3.6.2 La cooperación multilateral y regional también desempeña un papel decisivo en la promoción de la implantación armonizada de las normas de la OACI, la reducción de la fragmentación y la posibilidad de que todos los Estados se beneficien de las iniciativas de modernización con independencia de su nivel de capacidad técnica o económica.

3.6.3 Aumentar la cooperación entre los Estados en materia de documentación, verificación de identidad, procedimientos de tránsito y procesos de devolución contribuiría a lograr unos resultados de facilitación más eficaces, especialmente en lo que respecta a casos prácticos concretos tales como la gestión de los pasajeros no admisibles.

4. CONCLUSIÓN

4.1 Los programas de datos de pasajeros, las soluciones de identidad digital, las autorizaciones digitales de viaje, las plataformas de viaje digitales gubernamentales y los sistemas de facilitación interoperables se están convirtiendo en componentes cada vez más importantes de las estrategias modernas de gestión de fronteras y facilitación del tránsito de pasajeros. Cuando se implantan de conformidad con las normas y métodos recomendados (SARPS) de la OACI, las especificaciones técnicas y las mejores prácticas internacionales, pueden reforzar la seguridad fronteriza, facilitar los viajes legítimos, favorecer la migración segura y ordenada y contribuir al desarrollo sostenible del transporte aéreo internacional.

4.2 Para poder aprovechar estas ventajas hace falta una estrecha cooperación entre los Estados, el sector, la OACI y las organizaciones regionales. Un planteamiento coordinado basado en normas internacionales, la gobernanza efectiva, el intercambio de información y la consulta a las partes interesadas puede contribuir a garantizar que los programas de facilitación del tránsito de pasajeros sigan siendo seguros, interoperables y eficaces desde el punto de vista operativo.

4.3 Para contribuir a la consecución de los objetivos de la Declaración de Doha sobre la facilitación del transporte aéreo internacional, debe hacerse mayor hincapié en el desarrollo de textos y orientaciones prácticas sobre la implantación que ayuden a los Estados a lograr una aplicación armonizada de las SARP del Anexo 9, a reducir la fragmentación reglamentaria y a fomentar la interoperabilidad entre jurisdicciones. Tales medidas ayudarían a superar los retos que las líneas de trabajo técnico existentes aún no han resuelto y proporcionarían un apoyo tangible a los Estados que están emprendiendo iniciativas de modernización.

4.4 La capacitación continua también será un aspecto esencial. Disponer de talleres, foros de discusión sobre implantación y programas de asistencia técnica regionales desarrollados conjuntamente por la OACI y la IATA sería un mecanismo eficaz para intercambiar buenas prácticas, reforzar las capacidades institucionales y acelerar la puesta en marcha de soluciones interoperables de API, PNR, identidad digital y gestión de fronteras en todo el mundo.

Mediante el fortalecimiento de la cooperación, el fomento de la implantación armonizada y la inversión en orientaciones prácticas y capacidad institucional, los Estados, la OACI y el sector pueden mejorar los sistemas de facilitación del tránsito de pasajeros que favorecen tanto los objetivos de las políticas nacionales como la continuidad del crecimiento, la conectividad y la sostenibilidad del transporte aéreo internacional.

— FIN —