



REUNIÓN DEPARTAMENTAL DE FACILITACIÓN (FAL)

Duodécima reunión

(El Cairo, 22 de marzo - 2 de abril de 2004)

Cuestión 2 del orden del día: Facilitación y seguridad de los documentos de viaje y formalidades de control fronterizo
2.4: Información anticipada sobre los pasajeros (API)

ARMONIZACIÓN DE LOS CRITERIOS PARA EL ACCESO AL REGISTRO DE NOMBRES DE LOS PASAJEROS (PNR)

(Nota presentada por Suiza)

RESUMEN

En esta nota de estudio se presenta a la Reunión departamental una propuesta de Suiza relativa a un enfoque común respecto de los requisitos de acceso al PNR, y en ella se reconoce que se requiere armonización a escala internacional.

Las medidas propuestas a la Reunión departamental figuran en el párrafo 4.

1. ANTECEDENTES Y PROPÓSITO

1.1 Desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, todos los Estados han intensificado sus esfuerzos con respecto a seguridad. Como parte de este proceso, algunos desean obtener información personal de los pasajeros antes de que los mismos ingresen a su territorio. Anteriormente, las líneas aéreas transmitían electrónicamente la información anticipada sobre los pasajeros (API) a los Estados que habían implantado este procedimiento para facilitar los trámites de inmigración en sus fronteras.

1.2 Para cumplir con la misión de prevenir y combatir el terrorismo y otros delitos penales graves y proteger sus propias fronteras, es posible que las autoridades estimen necesario requerir, además de la API, información adicional sobre los pasajeros. En este caso, es preciso asegurar que las autoridades que establecen estos requisitos no infrinjan, al implantarlos, las leyes nacionales de otros Estados.

2. CATEGORÍAS DE LOS DATOS TRANSMITIDOS

2.1 Los ficheros del Registro de nombres de los pasajeros (PNR) se almacenan en las bases de datos de control de reservas y salidas de las líneas aéreas y permiten que todos los agentes del sector de transporte aéreo —desde el agente de viajes y los encargados de los sistemas computarizados de reserva a los transportistas aéreos y los agentes de servicios de escala en los aeropuertos— reconozcan a cada pasajero y tengan acceso a la información pertinente de su viaje, a

saber, vuelos de ida y de vuelta. Más aún, esos ficheros pueden incluir información sobre programas de viajeros frecuentes, requisitos de asistencia especial a bordo o solicitudes de comidas especiales, de lo cual pueden sacarse conclusiones relativas, entre otras cosas, a la condición médica o religión de un pasajero. Cabe recalcar que la información del PNR es mucho más detallada y abarca más que la de un mensaje API.

2.2 Como se trata de información delicada, algunos de estos datos PNR requieren la más alta protección conforme a disposiciones generales de las leyes de protección de la información. En consecuencia, es preciso considerar con cuidado el equilibrio entre los derechos de los pasajeros de no divulgar estos datos y el interés de las agencias de terceros países.

3. ASPECTOS QUE DEBEN CONSIDERARSE

3.1 Diariamente, los sistemas de control de datos de los transportistas aéreos transfieren volúmenes enormes de datos personales (incluyendo los datos de viaje) entre las fronteras internacionales de los Estados. Sin embargo, en la mayor parte de las leyes nacionales se permite transferir datos personales únicamente a los Estados que ofrecen un mínimo adecuado de protección de la privacidad de dichos datos. En la actualidad, los transportistas aéreos se ven confrontados a dos exigencias contradictorias: por una parte, las leyes nacionales de protección de la información requieren la adopción de medidas adecuadas para proteger los datos personales; por otra, algunos Estados receptores están solicitando acceso a los datos del PNR como requisito previo para otorgar autorización de aterrizaje en su territorio. En consecuencia, es urgente y de suma importancia que todos los requisitos relativos al acceso al PNR se aborden ajustándose a normas internacionalmente armonizadas. De este modo, la transmisión de los datos sería compatible, por una parte, con los requisitos mínimos de protección de la información y, por otra, se ofrecería a los transportistas interesados un sistema uniforme que se aplicaría a escala mundial al otorgar acceso al PNR.

3.2 A fin de transmitir datos libremente asegurando la protección de la privacidad, los Estados que requieren acceso al PNR deberían establecer un marco de protección de la privacidad compatible con las normas internacionales.

3.3 Como requisito previo, es necesario considerar algunos aspectos básicos. Entre ellos se incluyen los siguientes:

- a) Es preciso definir claramente el objetivo de requerir datos del PNR y el empleo de dicha información tiene que ser limitado (p. ej., para combatir el terrorismo).
- b) El PNR incluye un volumen considerable de información que varía de un Estado a otro. En vista de que los datos son muchos y variados, no se puede considerar que todos sean adecuados, pertinentes y necesarios en relación con el propósito para el cual se recopilaron o procesaron. Es preciso contar con una muestra normalizada de datos que pueda incluirse en la parte del PNR a la cual se tendrá acceso.
- c) La información del PNR será utilizada principalmente por las entidades encargadas de medidas antiterrorismo. Es posible que estas entidades consideren compartir la información del PNR con otras agencias interesadas en el acceso, por ejemplo, las autoridades de inmigración. En caso de que se otorgue este acceso a la información del PNR, es particularmente importante determinar claramente lo siguiente:
 - 1) el círculo de personas a las que se da acceso;
 - 2) el propósito para el cual se otorgará acceso; y

- 3) las condiciones en que se otorgará el acceso.
- d) El almacenamiento de datos tiene que respetarse dentro del marco de limitación que impone el propósito. En consecuencia, debería definirse el período de almacenamiento y procederse a la supresión de los datos después de la fecha de expiración.
- e) Los pasajeros cuyos datos PNR se difundan, deben contar con la información necesaria para garantizar que dichos datos se tramitan correctamente. Es preciso elaborar disposiciones apropiadas para modificar las entradas de datos incorrectos. Asimismo, es necesario informar a los pasajeros oportunamente para que puedan corregir los datos del PNR, divulgados por el transportista.
- f) Con respecto al acceso al PNR hay dos opciones: las autoridades del Estado que requiere los datos pueden ingresar al sistema y extraer los datos, o bien, los transportistas aéreos que deben proporcionar información pueden seleccionar y enviar lo que se requiere. A fin de evitar más confusión y facilitar la transmisión, debería armonizarse, en la medida de lo posible, la manera de dar acceso a los datos del PNR. Desde el punto de vista de la protección de la información, la opción de seleccionar y enviar los datos sería mucho más apropiada, ya que ofrece un grado más alto de protección.

4. MEDIDAS PROPUESTAS A LA REUNIÓN DEPARTAMENTAL

4.1 Se invita a la Reunión departamental a convenir en que es urgente definir un enfoque armonizado con respecto al acceso al PNR y a adoptar la recomendación siguiente:

Recomendación B/ —

Se recomienda que la OACI prepare textos de orientación para los Estados que puedan requerir acceso a la información del registro de nombres de pasajeros (PNR) con el objeto de complementar los datos de identificación recibidos por el sistema API, incluyendo directrices para distribución, utilización y almacenamiento de datos y una lista compuesta de los elementos de información que el explotador puede transferir al Estado receptor.

4.2 Además, se invita a la Reunión departamental a adoptar una nueva norma sobre el acceso al PNR de acuerdo con lo siguiente:

Recomendación A/ —

3.34.1 Los Estados contratantes que requieren acceso al registro de nombres de los pasajeros (PNR) para complementar la información recibida mediante API ajustarán sus requisitos de información y el manejo de la misma a las directrices preparadas por la OACI.