



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)

EL PROGRAMA CANADIENSE DE INFORMACIÓN ANTICIPADA SOBRE LOS PASAJEROS

(Nota presentada por el Canadá)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En esta nota se describe la experiencia del Canadá en la aplicación de su programa de información anticipada sobre los pasajeros (API). El objetivo del programa es identificar y determinar los viajeros de alto riesgo antes de que lleguen a la frontera del Canadá.

1.2 La API está en vigor en el Canadá en lo referente a la vía aérea desde el 7 de octubre de 2002, siendo obligatorio proporcionar datos API sobre pasajeros aéreos internacionales y miembros de tripulación a bordo de vuelos con destino al Canadá, antes de su llegada. La aplicación de API se adelantó de un período de dos años a solamente ocho meses como consecuencia de los hechos del 11 de septiembre de 2001. Como muchos transportistas aéreos comerciales ya estaban proporcionando datos API en virtud de un programa voluntario en los Estados Unidos, la tasa de aceptación fue muy alta, y aproximadamente el 70% de los transportistas transmitieron datos API al Canadá dentro de los tres primeros meses de operaciones.

1.3 En este momento, el Canadá está recibiendo datos API solamente para la modalidad aérea. La futura ampliación hacia otras modalidades de transporte se determinará después de haber realizado consultas con participantes clave y de haber garantizado la financiación.

2. ANÁLISIS

2.1 Las líneas aéreas recogen los datos API en la presentación de los pasajeros al pasar la zona de lectura mecánica del documento de viaje o al introducir los datos. Esa información se proporciona luego a las autoridades del Canadá después de la salida del vuelo hacia el Canadá.

2.2 Con el fin de servir al interfuncionamiento del sistema mundial, el conjunto de datos API obligatorios en el Canadá se ajusta a las orientaciones conjuntas de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) respecto a datos API. Además, el Canadá ha realizado cambios en el sistema para aceptar los datos sobre la nacionalidad del titular del pasaporte en forma de códigos Alfa-3 que se especifican en el Doc 9303.

2.3 Los elementos obligatorios de los datos API en el Canadá son:

nombre completo;
fecha de nacimiento;
sexo;
ciudadanía o nacionalidad;
tipo de documento de viaje, país que lo emitió y el número;
localización del registro de reserva, si existe; y
datos del manifiesto de vuelo, que pueden variar según los transportistas.

2.4 **Autoridades legislativas**

2.4.1 La autoridad legislativa para el programa API en el Canadá es una iniciativa conjunta entre la Agencia de aduanas e ingresos del Canadá (CCRA) y la de Ciudadanía e inmigración del Canadá (CIC), proviene de la *Ley sobre aduanas* y la *Ley sobre inmigración y protección a los refugiados*. El *Reglamento sobre información sobre los pasajeros (Aduanas)* del CCRA estipula que los transportistas y fletadores comerciales, agentes de viajes y propietarios y operadores del sistema de reservas deben proporcionar al Ministro de ingresos nacionales información específica sobre todos los pasajeros y miembros de tripulación en ruta al Canadá en el momento de su salida, o acceso a dicha información.

2.4.2 De igual manera, en la Sección 269(1) del *Reglamento de inmigración y protección a los refugiados* del CIC se estipula el requisito reglamentario de que los transportistas deben proporcionar detalles API al CIC.

2.4.3 Como la reglamentación del Canadá dispone que sea obligatorio proporcionar datos API, se ha establecido un régimen de sanciones económicas administrativas para el no cumplimiento de la API.

2.5 **Solución técnica del Canadá**

2.5.1 El Canadá tiene contratos con SITA, un proveedor de servicios de telecomunicaciones para la industria aérea, para que elabore soporte lógico y proporcione el acceso de red protegido al sistema de reservas de las líneas aéreas y al sistema de control de salidas. Las obligaciones contractuales incluyen:

- a) la elaboración de soporte lógico de mensajes API;
- b) la aplicación de acceso protegido a la red entre líneas aéreas y la CCRA; y
- c) la certificación y cifrado de los mensajes API de las líneas aéreas antes de transmitirlos a los sistemas CCRA.

2.5.2 El sistema API del Canadá se denomina PAXIS (sistema de información sobre pasajeros). El PAXIS tiene dos elementos, la solución de adquisición de datos (DAS) y el análisis de los pasajeros (PA). El DAS es una versión adaptada del soporte lógico iDectec de SITA, y el elemento PA del PAXIS es una aplicación de computadora central que fue elaborado internamente por la CCRA. La CCRA es el propietario absoluto de ambos componentes y los explota con el medio protegido de la CCRA en Ottawa. El CIC funciona como un usuario del sistema y se debe regir por las disposiciones y normas de seguridad establecidas por la CCRA respecto al PAXIS.

2.5.3 PAXIS está diseñado de forma de que acepte datos API por vía del intercambio electrónico de datos (EDI), correo electrónico o internet, tanto en norma U.S. EDIFACT como UN EDIFACT. Una vez que se han recibido los datos API, PAXIS realiza búsquedas automatizadas en las bases de datos de ejecución de la CCRA y el CIC, y muestra los resultados para su examen y análisis por parte de los oficiales autorizados de aduanas e inmigraciones. Los datos API se almacenan en la base de datos PAXIS y quedan a disposición de usuarios selectos durante un período máximo de seis años.

2.6 Estado actual

2.6.1 El 15 de octubre de 2003, el Canadá recibe datos API del 99% de los transportistas aéreos comerciales que ofrecen servicios en el Canadá. No todos los transportistas habilitados envían datos API por cada vuelo, ni de todos los pasajeros o miembros de la tripulación en cada vuelo. La CCRA trabaja de manera activa con los transportistas para alcanzar un cumplimiento del 100%.

2.7 Datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR)

2.7.1 El 8 de julio de 2003 el Canadá comenzó a recolectar y analizar los datos de registro de nombres de los pasajeros (PNR), que es una ampliación del programa API. Los datos PNR existen en los sistemas de reserva de viajes aéreos y figura una lista de datos no exhaustiva con respecto al pasajero y planes de viaje correspondientes. Los ejemplos incluyen el itinerario del viaje, la fecha en que fue comprado el pasaje, asignación del asiento y el método de pago. Aunque un registro PNR no es exhaustivo, el Canadá decidió limitar la recolección de datos PNR a 38 elementos específicos. El 8 de diciembre de 2003, 11 transportistas proporcionaban datos PNR y se prevé añadir seis transportistas aéreos cada seis semanas hasta completar la ejecución.

2.8 Asociación con los Estados Unidos

2.8.1 Posteriormente a los sucesos del 11 de septiembre de 2001, el Canadá y los Estados Unidos se comprometieron en virtud de la declaración de una “frontera inteligente” Canadá-Estados Unidos a “desarrollar una frontera que ayude de manera segura el libre flujo de personas y comercio, y que refleje la mayor relación de negocios en el mundo”. En relación con esta nota Canadá y los Estados Unidos acordaron compartir datos API sobre viajeros internacionales de alto riesgo en cada caso.

2.8.2 El PAXIS del Canadá y el sistema API de los Estados Unidos realizarán la calificación de riesgos automática de los datos PNR para determinar la información que se puede compartir. Esta determinación se basará en criterios de gestión de riesgos establecidos comunes a ambos países.

2.8.3 El Canadá está estableciendo un centro nacional de conocimientos especializados para vigilar la forma en que se comparte la información y proporcionar una coordinación estratégica mayor para detectar y prohibir personas no admisibles por alto riesgo y mercancías ilegales o controladas. Este centro responderá a las solicitudes de información de los Estados Unidos, se comprometerá en recopilar datos operacionales y estratégicos, y realizará análisis de tendencias.

2.9. Protección de la privacidad de los viajeros

2.9.1 PAXIS y todos los datos almacenados en su base de datos se consideran “protegidos”, en conformidad con la Política de seguridad del Gobierno del Canadá. El acceso a los datos se controla por medio de identificación de los usuarios y claves, y está limitado a un pequeño número de funcionarios autorizados que son responsables de las operaciones que realizan. PAXIS tiene la capacidad de examinar todas las operaciones y comprobar la relación entre el usuario, la terminal y los datos.

2.9.2 La Oficina del Comisionado encargado de la vida privada en el Canadá (OPC) no tiene problemas respecto a la vida privada en relación con la aplicación del programa API. Sin embargo, el plan de aplicación del PNR en el Canadá, que cuenta con la aprobación de la OPC, exige orientaciones administrativas precisas con respecto a la recolección, retención y utilización de datos PNR, que exceden los requisitos de la *Ley de aduanas* y de la *Ley sobre vida privada*. Las principales salvaguardias son:

- a) Se deberá eliminar toda información que no sea necesaria con fines de aduanas o inmigración, inclusive la información sobre alimentos y salud.
- b) Al igual que los datos APA, los datos PNR se deberán mantener por seis años. Sin embargo, el acceso y utilización de datos PNR estará progresivamente más limitado durante el período de seis años.
- c) Durante las primeras 72 horas, los oficiales de aduanas e inmigración utilizarán los datos PNR para evaluar los riesgos.
- d) Desde las 72 horas hasta dos años, los datos PNR tendrán carácter anónimo y los utilizarán los oficiales de inteligencia e investigaciones. La información se puede volver a identificar con el nombre del viajero solamente si es necesario con fines de aduanas o en relación con una investigación sobre inmigración.
- e) Durante este período de dos años los datos PNR se pueden compartir con otros organismos o departamentos con fines diferentes a los de aduanas si se obtiene una garantía.
- f) Desde los dos a los seis años los datos PNR estarán disponibles solamente sin identificación personal. Se proporcionará acceso solamente si lo autoriza la Dirección de la CCRA o el Ministro adjunto de CIC, y se proporcionarán solamente cuando haya razones para sospechar que el nombre o elementos de identificación son necesarios para identificar a personas de alto riesgo que pongan en peligro la seguridad del Canadá.
- g) Durante este período final la información se puede compartir solamente con organismos que cuenten con mandatos relativos a la seguridad o a la defensa nacional.

2.9.3 El Canadá ha estado examinando las preocupaciones que existen sobre la vida privada a nivel internacional. Las líneas aéreas europeas han declarado su preocupación por un posible conflicto entre las leyes sobre vida privada del Canadá y la legislación correspondiente al país en que se encuentren. Aunque la Comisión Europea ha establecido que las leyes sobre protección de la información personal y los documentos electrónicos del Canadá cumplen con las normas rigurosas establecidas en las directivas europeas pertinentes, el Canadá continúa reuniéndose con la Comisión Europea con miras a obtener un acuerdo de conveniencia que permitiría que las líneas aéreas europeas proporcionen datos PNR al Canadá en relación con los pasajeros europeos.

3. CONCLUSIONES

3.1 De la experiencia del Canadá sobre la aplicación de su programa API se puede aprender un cierto número de lecciones. La primera es la importancia de garantizar que las autoridades legislativas están en condiciones de recibir y utilizar los datos. El tiempo y los esfuerzos necesarios para redactar y obtener la aprobación de leyes y reglamentos de apoyo pueden ser considerables y, en el caso del Canadá, necesitan la coordinación entre dos organismos gubernamentales diferentes.

3.2 En segundo lugar, las cuestiones relativas a la vida privada y los derechos humanos deberían tener un lugar prominente en toda planificación y decisión, especialmente desde el momento en que un país decide elaborar un programa API. Las políticas operacionales y los controles del sistema que proporciona salvaguardias que rigen el acceso como utilización y eliminación de los datos son de vital importancia para el éxito del programa.

3.3 En tercer lugar, es primordial la normalización de los datos. Aunque muchos transportistas ya están en condiciones de transmitir datos API en un formato de mensajes EDI no normalizado, el Canadá se mantiene firme al exigir que se transmitan datos API utilizando la norma U.S. EDIFACT. Por esa razón se han realizado cambios al sistema PAXIS, para recibir también datos API en la norma UN EDIFACT.

3.4 Por último, es importante proporcionar a los transportistas opciones para cumplir con los requisitos de proporcionar datos API. No todos los transportistas tienen sistemas automatizados que puedan transmitir datos utilizando EDI. Cuando se aplicó por primera vez el programa API, los transportistas no automatizados o de bajos volúmenes enviaban los datos API por medio de facsímil o correo electrónico. Toda evaluación de riesgo de estos datos era, necesariamente, manual. Desde ese momento el Canadá ha trabajado con SITA para elaborar soluciones de adquisición de datos de Internet que permitan a los transportistas transmitir datos API al sistema PAXIS, utilizando una hoja de cálculo Excel, correo electrónico, o por medio de una interfaz de usuario gráfica (GUI) que está disponible en la página web de la CCRA.

4. MEDIDAS PROPUESTAS A LA REUNIÓN DEPARTAMENTAL

4.1 Se invita a la Reunión departamental a que tome nota de la información que se proporciona y recomiende la inclusión de las secciones adecuadas en los textos de orientación de la OACI.

— FIN —