



**Cuestión 3 del**

**Orden del Día: Análisis de los resultados de seguridad de la aviación obtenidos en la Región SAM**

**c) Actividades FAL en la Región**

**DATOS DE LOS PASAJEROS (API / PNR)**

(Presentada por la Asociación de Transporte Aéreo Internacional)

**RESUMEN**

La adopción de programas de datos de los pasajeros está en aumento. Esta nota resalta la urgente necesidad de colaboración entre los Estados y la industria para alinear los programas de datos de pasajeros con las Normas y Métodos Recomendados (SARP) y textos de orientación internacionales, siguiendo una serie de principios clave abajo descritos, que requieren la cooperación tanto a nivel internacional como entre las agencias. Los programas de datos de los pasajeros pueden tener un enorme impacto sobre las operaciones y costos de las líneas aéreas. Al mismo tiempo, mejoran la facilitación así como la experiencia de viaje de los pasajeros. Esta nota resalta la importancia de que los Estados apliquen las SARP del Anexo 9 así como algunos principios clave, como la responsabilidad de los Estados de brindar financiamiento.

**Referencias:**

Orientaciones sobre Información Anticipada sobre los Pasajeros (API) de la OMA/IATA/OACI

Doc 9944 de la OACI, Directrices sobre los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR)

**Objetivos estratégicos de la OACI:**

*C – Protección ambiental y desarrollo sostenible del transporte aéreo*

**1. Introducción**

1.1 Hay dos tipos principales de datos sobre los pasajeros que las líneas aéreas pueden enviar electrónicamente a los Estados: la Información Anticipada sobre los Pasajeros (API) y los datos del Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR). La API comprende la información biográfica contenida en el Documento de Viaje de Lectura Mecánica. Esta puede ser enviada a los Estados, ya sea en forma colectiva, mediante una transmisión en tanda, o en tiempo real, al momento de la presentación de los pasajeros al registro, como API interactiva (iAPI). Los datos PNR comprenden las reservas e itinerarios del pasajero que los sistemas de reserva capturan durante los procesos de negocios. Los dos conjuntos de datos cumplen funciones muy diferentes: API es de especial valor para comparar la identificación el viajero con las listas de alerta, incluyendo las bases de datos de INTERPOL, por lo que ayuda a los

Estados a identificar a las personas de las que ya tienen conocimiento, mientras que los datos del PNR no están verificados, pueden contener muy poca información, así como información sensible y, potencialmente, pueden brindar información para identificar a personas y tendencias que los Gobiernos previamente desconocían, como relaciones o patrones de viaje sospechosos.

1.2 Tanto API como PNR están cubiertos, respectivamente, en la Norma 3.46 y el Método Recomendado 3.47 del Anexo 9 de la OACI – Facilitación, y forman parte de las disposiciones “relacionadas con la seguridad de la aviación” que están sujetas a una auditoría como parte del USAP y del USAP-CMA de la OACI. Estas SARP no obligan a los Estados a adoptar programas de datos sobre los pasajeros; no obstante, sí exigen y recomiendan (en el caso del PNR) que los Estados que deseen adoptar un programa semejante sigan los métodos y textos de orientación internacionales.

1.3 Asimismo, una reciente Resolución del Consejo de Seguridad de las NNUU, Res 2178 (2014) “*Insta* a los Estados Miembros a exigir a las líneas aéreas que operan en sus territorios que brinden información anticipada sobre los pasajeros a las autoridades nacionales correspondientes a fin de detectar la partida, el ingreso o el tránsito por sus territorios, a través de aeronaves civiles, de personas designadas por el Comité establecido de conformidad con las resoluciones.”

## 2. **Garantizar el alineamiento con las SARP del Anexo 9**

2.1 Debido a que API y PNR pueden contribuir a una efectiva gestión de las fronteras, los programas de datos sobre los pasajeros están siendo muy populares a nivel mundial: la IATA mantiene una plataforma restringida en línea denominada “Rastreador mundial API-PNR” (*API-PNR World Tracker*) que estima que, desde el 1º de octubre de 2015:

- 74 Estados tienen un programa API establecido o autorizado por ley, incluyendo 14 con una forma interactiva de API (iAPI); otros 32 Estados, por lo menos, tienen planes para adoptar un API ó iAPI en el futuro cercano;
- 32 Estados cuentan con un programa PNR establecido o autorizado por ley, y otros 30 tienen planes para introducirlo en el futuro cercano.

2.2 Lamentablemente, los informes de los primeros dos ciclos de auditoría del USAP revelan que las SARP “relacionadas con la seguridad de la aviación” en el Anexo 9 están entre los niveles más bajos de Implementación Efectiva. Esto demuestra que aún queda mucho trabajo por hacer para garantizar la comprensión y el alineamiento con las disposiciones internacionales.

2.3 Las líneas aéreas tienen un obvio interés en garantizar que los programas API y PNR de los Estados no generen problemas operacionales indebidos o un carga financiera excesiva. La OACI ha establecido claramente, a través de la Norma 3.46.1, que se debería evitar la recolección de datos no disponibles en los documentos de viaje de lectura mecánica, ya que no son parte del proceso de negocios regular. Por ejemplo, la solicitud de datos API fuera de las normas, como la dirección de destino, requieren una captura manual por parte de los agentes de registro de pasajeros que puede agregar 30 segundos al tiempo de registro de cada pasajero –lo cual contradice los esfuerzos de la industria de acelerar el viaje de los pasajeros. Es por esto que la IATA, con el apoyo de la OACI y la Organización Mundial de Aduanas (OMA), ha liderado una campaña de sensibilización en los últimos 2 años a través de una serie de talleres regionales y la publicación de un herramental educativo en línea de Datos de Pasajeros (<http://www.iata.org/iata/passenger-data-toolkit/index.html>). La IATA y nuestras líneas aéreas asociadas están listas para brindar asistencia a los Estados que lo soliciten, tal como ya lo hemos hecho con muchos Estados.

### 3. Principios clave

Conforme nuevos Estados empiecen a considerar la adopción de un programa de datos sobre pasajeros, o distintas agencias dentro de un Estado consideren solicitar datos sobre los pasajeros a través de distintos programas, vale la pena recordar los siguientes principios:

3.1 Alineación con las normas internacionales: La Norma 3.46 del Anexo 9 requiere que “Cada Estado contratante que introduzca un Sistema de información anticipada sobre los pasajeros (API) en el marco de su legislación nacional respetará las normas internacionales reconocidas para la transmisión de información anticipada sobre los pasajeros.” En relación a la transmisión, los explotadores aéreos deberán adoptar la norma UN/EDIFACT sobre mensajes PAXLST como el único método de transmisión a las agencias de control fronterizo en el país de destino o de salida.

3.2 Sólo elementos de los datos API de lectura mecánica: La norma 3.46.1 del Anexo 9 exige que “Los Estados contratantes sólo exigirán los elementos de los datos que están disponibles en los documentos de viaje de lectura mecánica [...]. Toda la información exigida se ajustará a las especificaciones que figuran en las orientaciones API de la OMA/IATA/OACI para los mensajes UN/EDIFACT PAXLST.”

3.3 Impacto limitado sobre las operaciones: El método recomendado MR 3.46.4 del Anexo 9 recomienda que “Los Estados contratantes deberían tratar de minimizar la cantidad de veces que se transmite datos API para un vuelo específico”; mientras que la Norma 3.46.5 exige que “se deberá tratar, en la mayor medida posible, de limitar la carga operacional y administrativa a los explotadores de aeronaves, mejorando al mismo tiempo la facilitación de los pasajeros.”

3.4 Ventanilla única: La implantación de programas de intercambio de datos sobre los pasajeros tiene un costo significativo, tanto para el gobierno como para las líneas aéreas que operan desde y hacia el Estado solicitante. Debido a que el intercambio de datos sobre pasajeros sirve a los intereses nacionales comunes, el Estado debería adoptar un mandato común relativo a API y/o PNR que satisfaga las necesidades de todas las agencias, y definir una sola agencia que actúe como receptor primario de los datos, la cual estaría entonces obligada a compartir dichos datos con todas las otras agencias que tengan un interés legal en dicho material. Esto se conoce como el concepto de “**Ventanilla Unica**”, y ha sido adoptado por la OMA.

3.5 Responsabilidad de financiamiento: La gestión de las fronteras y la seguridad en las fronteras son responsabilidad del Estado. Las líneas aéreas invierten considerables recursos en dar forma y transmitir los datos de los pasajeros a las autoridades de control fronterizo; la recepción y procesamiento de estos datos debería ser financiado por los Estados y no por las líneas aéreas o los pasajeros. De conformidad con las políticas de la OACI sobre derechos (Doc 9082), no se debería cobrar a las líneas aéreas y a sus pasajeros por ningún gasto que se realice en relación con las funciones más generales de seguridad que los Estados llevan a cabo (ver pár. 7, Sección II). La imposición de derechos adicionales tiene un impacto directo sobre la competitividad de la industria turística y el desarrollo de los negocios en el país de destino. Lamentablemente, en los dos últimos años, ha habido un aumento en los derechos cobrados para recuperar los costos de los programas de los Estados –generalmente API interactiva. A menudo, estos derechos son excesivos, multiplicados por los millones de pasajeros que ingresan a dichos Estados cada año. La gestión y seguridad fronterizas son responsabilidad del Estado y deberían ser financiadas conforme a ello.

4. **Acción sugerida**

4.1 Se invita a los Estados a:

- a) revisar sus programas de datos de pasajeros, existentes o proyectados, a fin de garantizar que estén alineados con las SARP del Anexo 9 y sean adecuados para su propósito;
- b) establecer consultas regulares con la industria de las líneas aéreas, ya sea dentro del respectivo Comité Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo (NATFC) o a través de IATA;
- c) se alienta firmemente a los Estados a respetar las políticas de la OACI sobre derechos, contenidas en el Doc 9082, y financiar la transmisión y procesamiento de los datos de los pasajeros a través del Gobierno, tal como se ha indicado en el párrafo 3.5.

- FIN -