



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)

UN MARCO INTERNACIONAL PARA LA COMUNICACIÓN DE DATOS DEL REGISTRO DE NOMBRES DE PASAJEROS (PNR)

(Nota presentada por Irlanda en nombre de la Comunidad Europea y de sus Estados miembros)

RESUMEN

A la vista de las iniciativas de varios Estados miembros de la OACI destinadas a obligar a las compañías aéreas a revelar datos del PNR con el fin de mejorar la seguridad de la navegación aérea y facilitar los controles fronterizos (p.ej. lucha contra el terrorismo, delitos graves relacionados con el terrorismo que tengan repercusiones internacionales), la Comunidad Europea y sus Estados miembros invitan a la Reunión departamental de facilitación de la OACI a que estudie la posibilidad de elaborar normas y prácticas recomendadas de la OACI a este respecto, atendiendo a las exigencias de la seguridad de la navegación aérea, el control de fronteras y la protección de los datos personales.

El presente documento de trabajo aborda los siguientes aspectos:

- categorías de datos que podrán utilizarse para fines de seguridad de la navegación aérea y de control de fronteras;
- métodos que podrán utilizarse para la obtención, tratamiento, almacenamiento y transmisión de dichos datos; y
- repercusiones técnicas respecto de los sistemas empleados para la obtención, tratamiento, almacenamiento y transmisión de dichos datos.

Las medidas propuestas a la Reunión departamental se encuentran en el párrafo 6.

¹ Las versiones en español y francés fueron proporcionadas por la Comunidad Europea y sus Estados miembros.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Varios países (Estados Unidos, Canadá y Australia) han adoptado, con el fin de mejorar la seguridad de la navegación aérea y agilizar las formalidades aduaneras y de inmigración en los aeropuertos, disposiciones legales que exigen la transmisión a sus autoridades, antes de la llegada, de los datos de los pasajeros de las compañías aéreas consignados en el registro de nombres de pasajeros (PNR).

1.2 Se prevé que otros países se sumarán a esta postura. Con frecuencia cada vez mayor, las autoridades competentes de todo el mundo solicitan acceder a datos de los viajeros en apoyo de sus esfuerzos de protección de las fronteras nacionales y de la aviación civil, sobre todo contra la amenaza del terrorismo, que desde los trágicos sucesos del 11 de septiembre de 2001 se ha convertido en una prioridad esencial.

1.3 Los datos del PNR son introducidos en el sistema durante el procedimiento de reserva de billetes por parte de una compañía aérea o de una agencia, o bien por el propio viajero cuando efectúa su reserva a través de Internet.

1.4 La Comunidad Europea y sus Estados miembros estiman que sería beneficioso, tanto para las autoridades públicas como para las compañías aéreas, esforzarse en elaborar prácticas y normas uniformes a escala internacional en el marco de la OACI.

1.5 Se propone que la OACI establezca orientaciones relativas a prácticas uniformes proporcionadas de tratamiento de los datos de los pasajeros, que abarquen la obtención, utilización, almacenamiento y transmisión de esos datos para usos policiales (p. ej., lucha contra el terrorismo, delitos graves relacionados con el terrorismo que tengan repercusiones internacionales), así como para reforzar la seguridad de la navegación aérea y facilitar el cumplimiento de los requisitos legales en materia de control fronterizo (en particular mediante la implantación de servicios de facilitación material en los aeropuertos), garantizando al mismo tiempo una adecuada protección de los datos personales de los pasajeros. Por lo demás, debería diseñarse una norma internacional, con inclusión de la configuración adecuada del sistema PNR, con el fin de suprimir las exigencias innecesarias que puedan obstaculizar la aplicación sin fisuras de dichas prácticas uniformes. Una norma de la OACI a este respecto redundaría asimismo en un beneficio considerable para el sector del transporte aéreo de pasajeros, al ayudarle a diseñar y configurar sus sistemas con arreglo a un modelo único en lugar de verse enfrentado a sistemas diferentes para los distintos países, lo que entrañaría costes mucho más elevados.

1.6 Teniendo presentes las exigencias de la seguridad de la navegación aérea, de los controles fronterizos y de la protección de datos personales, se recomienda que los trabajos de la OACI atiendan a una serie de diferentes aspectos que se exponen a continuación.

2. CATEGORÍAS DE DATOS

2.1 Basándose en los actuales elementos de información del PNR, debería estudiarse el número y el grado de detalle máximos de los datos que resulten estrictamente imprescindibles para fines policiales y de seguridad de la navegación aérea (en la medida en que aparezcan efectivamente en el registro del nombre de un pasajero concreto). La lista de datos que se transmita deberá ser proporcionada y no excesiva.

2.2 Podrá ser necesario dar a los datos PNR de carácter particularmente delicado una protección especial al amparo de la legislación aplicable en materia de protección de datos. En tal caso, deberá buscarse un equilibrio entre los derechos de los viajeros a no revelar tales datos y el interés de las autoridades públicas en obtenerlos para fines policiales y de refuerzo de la seguridad de la navegación aérea.

2.3 Deberá estudiarse la protección de las compañías aéreas y otros agentes económicos implicados en el tratamiento de datos del PNR respecto de su responsabilidad en cuanto a la exactitud o la autenticidad de los datos u omisiones del PNR sobre los que carezcan de control.

3. REQUISITOS DE PROTECCIÓN DE DATOS

3.1 Deberán estudiarse diversos problemas relacionados con el tratamiento de datos del PNR:

- a) **Transparencia:** la disponibilidad, en el momento oportuno, de las notificaciones de información de pasajeros de compañías aéreas acerca del modo, el propósito y el destinatario de la transmisión de los datos, así como de los derechos de los pasajeros a acceder al registro de sus datos.
- b) **Limitación de finalidad:** deberá definirse con claridad el propósito de la transmisión de los datos (p. ej., lucha contra el terrorismo y delitos conexos).
- c) **Almacenamiento:** los datos del PNR no deberán conservarse más tiempo del estrictamente necesario para los fines declarados, especialmente en lo que atañe a los datos de los viajeros con fines legítimos.
- d) **Retransmisión:** medidas de salvaguardia contra la retransmisión de datos del PNR a partes distintas del destinatario inicial.
- e) **Derechos de los viajeros:** mecanismos adecuados que permitan a los pasajeros acceder a sus propios datos del PNR y rectificarlos cuando proceda.
- f) **Mecanismos de reparación:** acceso de los pasajeros a mecanismos independientes de reclamación y resolución de controversias sobre el tratamiento dado por las autoridades públicas a sus datos introducidos en el PNR.
- g) **Salvaguardias complementarias:** mecanismos de control adecuados para garantizar el cumplimiento de las posibles salvaguardias, como garantías comprobables del tratamiento correcto de los datos del PNR. Por ejemplo, podrían incluirse entre los mecanismos de control auditorías recíprocas periódicas y controles aleatorios *a posteriori*, así como la posibilidad de examen de los sistemas, incluso por la OACI, si procede.

4. REQUISITOS EN MATERIA DE TRANSMISIÓN DE DATOS

4.1 Deberán estudiarse diversos aspectos relacionados con las condiciones en que se transmitirán los datos del PNR, en particular:

- a) **tipo de acceso:** estudio técnico y jurídico del sistema más adecuado de transmisión (“*push*”) o acceso directo (“*pull*”) a los datos del PNR. Deberá estudiarse asimismo la relación coste-eficacia del sistema empleado (es decir, los costes que podrán tener que afrontar las compañías aéreas), quién deberá asumir los costes y el cumplimiento de las normas aplicables sobre protección de datos y de los principios generales del Derecho internacional;
- b) **tiempo de transmisión:** número y frecuencia de las transmisiones y momento adecuado de transmisión del PNR;

- c) **filtrado:** medidas tecnológicas adecuadas para observar las limitaciones aplicables a los datos del PNR solicitados; y
- d) **medidas de seguridad:** medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar que el tratamiento de datos del PNR con fines de seguridad de la aviación y de control fronterizo se efectúa con arreglo a las salvaguardias correspondientes, especialmente por lo que atañe a la seguridad, integridad y confidencialidad de los datos del PNR, así como sanciones adecuadas en caso de utilización indebida de tales datos.

5. ESTRUCTURA DE LOS DATOS

5.1 Deberá evaluarse la medida en que podrá ser necesario modificar la actual estructura del PNR para facilitar el cumplimiento de los requisitos de transmisión de datos del PNR, especialmente por lo que respecta a la utilización de campos de texto libre. Cabe examinar diversas opciones:

- a) armonización de la estructura del PNR en la totalidad del sector (p. ej., el mismo número total y denominación de los campos);
- b) modificación de la estructura del PNR donde proceda (p. ej., creación de nuevos campos específicos para reducir en lo posible la información que se introduzca en campos de texto libre); y
- c) elaboración de orientaciones claras sobre el modo de introducción de datos en el PNR (p. ej., qué información puede o no puede introducirse en cada uno de los campos).

6. MEDIDAS PROPUESTAS A LA REUNIÓN DEPARTAMENTAL

6.1 A la luz de las iniciativas de varios Estados miembros de la OACI que obligan a las compañías aéreas a comunicar datos del PNR con fines de mejora de la seguridad de la aviación y facilitación de los controles de fronteras, la Comunidad Europea y sus Estados miembros invitan a la Reunión departamental de facilitación de la OACI a que estudie la posible elaboración de normas y prácticas recomendadas de la OACI a este respecto, teniendo en cuenta las exigencias de la seguridad de la aviación, de los controles fronterizos y de la protección de datos personales.

6.2 Más concretamente, se invita a la Reunión a que elabore orientaciones sobre prácticas uniformes de tratamiento de datos del PNR de manera proporcionada, que abarquen la obtención, la utilización, el almacenamiento y la transmisión de esos datos con fines policiales, así como a efectos de mejorar la seguridad de la aviación y facilitar el cumplimiento de los requisitos legales de control de fronteras (en particular mediante la creación de servicios de facilitación material en los aeropuertos), garantizando al mismo tiempo una adecuada protección de los datos personales de los viajeros.

6.3 Se invita asimismo a la Reunión a que estudie la posibilidad de elaborar una norma internacional para suprimir las exigencias técnicas que puedan oponerse a la correcta aplicación de estas prácticas uniformes, en lo que cabría incluir la adecuada configuración del sistema del PNR.