



CONFERENCIA DE ALTO NIVEL SOBRE SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN (HLCAS)

Montreal, 12 al 14 de septiembre de 2012

Cuestión 7 del orden del día: **La función del Programa de documentos de viaje de lectura mecánica (MRTD), de la información anticipada sobre los pasajeros (API) y del registro de nombres de los pasajeros (PNR)**

LOS DATOS DEL REGISTRO DE NOMBRES DE LOS PASAJEROS (PNR) Y SU FUNCIÓN EN LA SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

El registro de nombres de los pasajeros (PNR) es el nombre genérico que se da a los registros que crean los explotadores de aeronaves y sus agentes para cada reserva de un pasajero eventual. Los Estados han empezado a requerir que las líneas aéreas proporcionen datos PNR porque se considera que la información que puede obtenerse al analizarlos es importante para la evaluación de las amenazas, en particular en relación con la lucha contra el terrorismo. Hasta hace poco no había normas sobre la transmisión de datos técnicos, similares a las relativas a la información anticipada sobre los pasajeros (API). Sin embargo, a principios de 2012, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA), y la OACI, conjuntamente, dieron su apoyo con respecto a un mensaje normalizado para la transmisión de datos PNRGOV elaborado por la IATA.

La falta de uniformidad de los sistemas PNR puede afectar negativamente a la viabilidad de la industria del transporte aéreo y reducir la eficacia del uso de dichos datos para los fines por los cuales se requieren. En consecuencia, es esencial que los Estados en todo el mundo normalicen sus requisitos en materia de datos y sus formatos para la transmisión electrónica de datos PNR.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia de alto nivel sobre seguridad de la aviación a apoyar las conclusiones y recomendaciones que figuran en el párrafo 4.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En el contexto actual de controles de seguridad intensificados, se reconoce que las herramientas de facilitación modernas tales como los sistemas de información anticipada sobre los pasajeros (API) refuerzan la seguridad general de la aviación civil internacional (véase la HLCAS-WP/2). En los últimos años, los Estados han considerado que, además de la API, es necesario requerir datos adicionales sobre los pasajeros, a saber, los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR). La información contenida en el PNR es más detallada y abarca considerablemente más que la del mensaje API.

1.2 El PNR contiene los datos que se proporcionan con respecto a todos los tramos de vuelo de un viaje. Los explotadores recopilan los datos PNR con fines comerciales y operacionales en la prestación de servicios de transporte aéreo.

1.3 Los archivos PNR se almacenan en el sistema de reserva de las líneas aéreas. Los elementos PNR pertinentes se transmiten a otros explotadores de aeronaves que participan en el transporte, como parte del itinerario consignado en el billete. Distintas entidades en el sector del transporte aéreo, desde los agentes de viajes y empresas de sistemas de reserva por computadora hasta los explotadores de aeronaves y agentes de servicios de escala en los aeropuertos, tienen acceso a la información que se obtiene a partir de PNR individuales para un vuelo específico respecto del cual cada entidad debe prestar servicios en apoyo del viaje del pasajero. Los archivos PNR también pueden contener información acerca de los programas para viajeros habituales y las necesidades individuales de los pasajeros (p.ej., asistencia especial, asientos y dietas especiales). Con anterioridad a la salida programada, habitualmente entre 24 a 30 horas antes, determinados elementos de datos de cada PNR se telecargan al sistema de control de salidas (DCS) del explotador de aeronaves (o empresa de servicios de escala) para respaldar el proceso de presentación. Por lo tanto, generalmente sólo la entidad que se ocupa de ese sistema (es decir, la línea aérea o la empresa de servicios de escala que está prestando el servicio de presentación basándose en los datos que la línea aérea ha enviado) puede ver los datos DCS. En consecuencia, no todos los datos del PNR (o del DCS del explotador) están a la disposición de todas las partes que participan en la realización del viaje.

1.4 Las agencias de control fronterizo y seguridad utilizan la información del PNR para identificar patrones de viaje poco comunes. Hay elementos de datos PNR específicos que pueden señalar aspectos tales como un itinerario fuera de lo corriente, una fecha de reserva próxima a la fecha de salida, modos de pago, entre otros. Las anomalías o patrones poco comunes se identifican ajustándose a criterios predeterminados en los que se basan las autoridades de control fronterizo para adoptar medidas consiguientes tales como controles físicos.

2. DIRECTRICES SOBRE LOS DATOS DEL PNR (DOC 9944)

2.1 En 2005, como resultado de una recomendación de la 12ª Reunión departamental de facilitación (El Cairo, 2004), el Consejo adoptó el método recomendado 3.48 para incorporarlo en el Anexo 9 — *Facilitación*. Posteriormente, la OACI publicó la Circular 309, que contenía directrices para establecer medidas uniformes con respecto a la transferencia de datos PNR y el manejo ulterior de los datos por los Estados interesados. En 2010, se publicaron directrices revisadas bajo el título *Directrices sobre los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR)* (Doc 9944).

2.2 En resumen, las directrices establecen medidas uniformes para la transferencia de datos PNR y el manejo posterior de esos datos por los Estados. Con estas directrices también se procura ayudar a los Estados a elaborar requisitos y procedimientos con respecto a los datos, y a abordar el asunto de la transferencia de los datos PNR desde el sistema de un explotador a un Estado, y la gestión de esos datos, comprendidos los arreglos para su almacenamiento y protección.

2.3 Dado que las líneas aéreas están obligadas a cumplir con las leyes de transferencia de datos tanto del Estado desde el cual sale el vuelo como del Estado de destino, el Doc 9944 aborda además el asunto de la resolución de conflictos de leyes entre los Estados.

2.4 En las directrices se recomienda que los Estados limiten sus requisitos a la transferencia de los elementos PNR que son necesarios y pertinentes. Los elementos de datos específicos que pueden estar disponibles a partir del sistema de un explotador figuran en el Apéndice 1 del Doc 9944. Estos datos *pueden* incluir cualquier API recopilada (biográfica y/o detalles del vuelo de un pasajero) *más* datos adicionales (p.ej., forma de pago, información de facturación, detalles sobre contactos, información de pasajero frecuente, información del agente de viajes).

2.5 Asimismo, en el Doc 9944 se especifica el tipo de dato que los explotadores de aeronaves **no** deberían recopilar o los Estados requerir (ninguna información que el explotador de aeronaves no necesite para facilitar el viaje del pasajero, p. ej., origen racial o étnico, opiniones políticas, creencias religiosas o políticas, pertenencia a un sindicato, estado civil u orientación sexual).

2.6 Se recomienda la adopción del método “push” (“enviar”) de transferencia de datos, en que los explotadores transmiten los datos a través de una “ventanilla única” (portal). Las directrices establecen principios acerca de la frecuencia y hora de la transferencia de datos PNR, el filtrado de los datos y su almacenamiento y retransferencia.

2.7 El elemento fundamental de las directrices son los principios relativos a la protección y la seguridad e integridad de los datos PNR. Estos principios proporcionan, asimismo, orientación sobre correcciones de los datos de los pasajeros y aspectos relacionados con los costos, sanciones y penas para las líneas aéreas.

3. TRANSMISIÓN DE DATOS PNR: NORMALIZACIÓN MUNDIAL

3.1 Tal como el mensaje PAXLST es el mensaje normalizado para la API (véase la HLCAS-WP/2), el mensaje PNRGOV es el mensaje normalizado para la transmisión de datos PNR. Este mensaje tiene por objeto facilitar el intercambio de los datos pertinentes atendiendo a los requisitos de los gobiernos en materia de datos PNR y los sistemas de reserva de las líneas aéreas.

3.2 El documento PNRGOV fue preparado por el Subgrupo sobre reservas del grupo que se ocupa de las Normas de intercambio de datos sobre los pasajeros y los aeropuertos (PADIS) de la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA)/Air Transport Association (ATA), que está compuesto de expertos del sector de las líneas aéreas y los Estados interesados. El PNRGOV se basa en el directorio normalizado de mensajes PADIS de la IATA y sus conjuntos de códigos conexos, de conformidad con las reglas de sintaxis ISO 9735 y las reglas de diseño de mensajes interactivos UN/EDIFACT (reglas de las Naciones Unidas para el Intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte). Cabe señalar que esta norma de la industria ha sido respaldada conjuntamente por la OACI, la OMD y la IATA, al igual que el mensaje PAXLST. Además, se prevé que, con el tiempo, el mensaje PNRGOV se incorporará en el Doc 9944, con lo cual los Estados contarán con una norma internacional uniforme en relación con los requisitos de datos PNR.

3.3 La normalización internacional de estos programas de intercambio de datos también se ha reiterado en las resoluciones de la Asamblea de la OACI. En el Apéndice de esta nota de estudio se presentan extractos del 37º período de sesiones de la Asamblea (2010) y se reproduce el método recomendado 3.48 del Anexo 9 referente a datos PNR,

3.4 Similar al caso de los sistemas API, el éxito del intercambio de datos PNR depende de que todos los interesados (líneas aéreas y agencias estatales) apliquen un enfoque común a la cuestión de las normas sobre datos. De hecho, esto quiere decir que las agencias estatales en todo el mundo deben normalizar sus requisitos de datos con respecto a los datos PNR y deben, además, adoptar un formato normalizado para la transmisión electrónica de ellos conforme al PNRGOV. Asimismo, si una o más agencias dentro del mismo Estado requirieran datos PNR, un “portal/ventanilla única” para su recepción permitiría que los Estados y los explotadores del transporte aéreo utilizaran eficazmente sus recursos, lo cual promovería al mismo tiempo la coordinación entre las agencias.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1 Se invita a la Conferencia de alto nivel sobre seguridad de la aviación a concluir que:
- a) la falta de uniformidad en los sistemas PNR puede reducir la eficacia del uso de dichos datos para los fines por los cuales se requieren;
 - b) es esencial que los Estados normalicen sus requisitos en materia de datos y adopten un formato normalizado para la transmisión electrónica de datos sobre los pasajeros; y
 - c) para asegurar un mayor nivel de eficacia en la transferencia de datos PNR y para salvaguardar la viabilidad económica de la aviación civil internacional, tanto los Estados miembros como la OACI deberían promover y perfeccionar la uniformidad mundial de los sistemas PNR.
- 4.2 Se invita a la Conferencia de alto nivel sobre seguridad de la aviación a recomendar que:
- a) los Estados miembros armonicen los sistemas de intercambio de datos que se utilizan actualmente ajustándose a las normas internacionales de transmisión de datos adoptadas por los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, asegurando al mismo tiempo la protección de la privacidad y las libertades civiles de los pasajeros;
 - b) los sistemas PNR, basados en el formato del mensaje PNRGOV, requieran únicamente los elementos de datos recopilados y almacenados en el sistema de reserva de la línea aérea para satisfacer las necesidades comerciales y operacionales de esa línea aérea;
 - c) los Estados miembros no requieran que los explotadores del transporte aéreo modifiquen alguno de los sistemas actuales con el propósito de consolidar flujos de datos, a no ser que dichos explotadores decidan hacerlo según las necesidades, cuando sea posible desde el punto de vista comercial y operacional; y
 - d) la OACI incorpore nuevas normas y métodos recomendados en el Anexo 9 — *Facilitación*, con el objeto de reforzar la uniformidad mundial en el intercambio de datos PNR y salvaguardar la sostenibilidad económica del transporte aéreo internacional.
-

APÉNDICE

EXTRACTO del Anexo 9 — Facilitación (13ª adición, 2011)

3.48 Método recomendado.— *Los Estados contratantes que requieran el acceso al Registro de nombres de los pasajeros (PNR) deberían ajustar sus requisitos de información y el tratamiento de la misma a las directrices que elabore la OACI.*

RESOLUCIONES DEL 37º PERÍODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA DE LA OACI (28 de septiembre – 8 de octubre de 2010)

A37-17: Declaración consolidada de los criterios permanentes de la OACI relacionados con la protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita

En la *Declaración sobre seguridad de la aviación*, la Asamblea reconoció la necesidad de fortalecer la seguridad de la aviación en todo el mundo e instó a los Estados miembros a que tomaran medidas para reforzar la cooperación internacional a fin de contrarrestar las amenazas para la aviación civil promoviendo, *entre otras cosas*, “un mayor uso de mecanismos de cooperación entre los Estados miembros y con la industria de la aviación civil para . . . lograr la pronta detección y divulgación de información relativa a las amenazas para la aviación civil, incluso mediante la recopilación y transmisión de . . . los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR), como un elemento de ayuda para la seguridad de la aviación, garantizando a la vez la protección de su privacidad y libertades civiles”.

A37-20: Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo

En el Apéndice D, Facilitación, Sección III, *Medidas y cooperación a escala nacional e internacional con respecto a asuntos de facilitación*, la Asamblea tomó nota de que la cooperación entre los Estados contratantes y con las diversas partes nacionales e internacionales interesadas en cuestiones de facilitación “ha pasado a ser vital a la luz de la proliferación de sistemas no uniformes de intercambio de datos sobre los pasajeros que afectan a la viabilidad de la industria del transporte aéreo”. En consecuencia, la Asamblea instó a los Estados contratantes a “asegurar, respecto al uso de sus sistemas electrónicos de intercambio de datos, que sus requisitos en materia de datos sobre los pasajeros se ajusten a las normas internacionales adoptadas por los organismos de las Naciones Unidas con esta finalidad”.