



ASAMBLEA — 38º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 16: Facilitación y los documentos de viaje de lectura mecánica

DATOS SOBRE PASAJEROS Y CONTROL FRONTERIZO

(Nota presentada por la Asociación del Transporte Aéreo Internacional - IATA)

RESUMEN

Un número creciente de Estados pide a las líneas aéreas que transmitan electrónicamente datos sobre los pasajeros, tales como información anticipada sobre los pasajeros (API) y registro de nombres de los pasajeros (PNR), para fines de control fronterizo y seguridad. A menudo, en dichas solicitudes no se siguen las normas y directrices establecidas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la IATA. Los requisitos no uniformes afectan no sólo a los Estados, sino también a las operaciones de las líneas aéreas y a la experiencia de viaje de los pasajeros.

En el párrafo 2 de la presente nota se analizan las posibles causas del bajo nivel de cumplimiento con las disposiciones del Anexo 9 y las directrices internacionales relativas a datos sobre pasajeros; en el párrafo 3 se proponen diversas maneras de aumentar la conciencia al respecto y el cumplimiento.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a que pida a:

- los Estados que sensibilicen a las autoridades de inmigración y control fronterizo respecto a las normas y métodos recomendados (SARPS) y los textos de orientación de la OACI relativos a los datos sobre pasajeros; y
- la OACI que considere la posibilidad de ampliar su auditoría de las disposiciones del Anexo 9 a fin de incluir todos los SARPS relacionados con API y PNR.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	La presente nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico B – <i>Seguridad de la aviación</i> , y C – <i>Protección del medio ambiente y desarrollo sostenible del transporte aéreo</i> .
<i>Repercusiones financieras:</i>	No se necesitan recursos adicionales.
<i>Referencias:</i>	Anexo 9 – <i>Facilitación</i>

¹ Las versiones en árabe, chino, español, francés y ruso fueron proporcionadas por la IATA.

1. LOS ESTADOS Y LA INDUSTRIA SUFREN LOS INCONVENIENTES DE LAS SOLICITUDES NO UNIFORMES DE DATOS SOBRE PASAJEROS

1.1 En 2016 las líneas aéreas transportarán 800 millones de personas más que en 2011, alcanzando un total de 3,6 mil millones de pasajeros. Constituirá una ardua y creciente tarea mantener la seguridad de las fronteras y limitar al mismo tiempo los costos. Para ello, un número creciente de Estados utiliza datos sobre pasajeros, como API y PNR. Ambos pueden constituir un método eficiente y eficaz de adquirir y evaluar con antelación información sobre los viajeros para fines de inmigración, aduana y seguridad, pero esto exige sistemas que pertenecen a las líneas aéreas. La IATA y sus afiliados reconocen la necesidad de transmitir electrónicamente los datos a los Estados, a fin de agilizar el movimiento de los pasajeros, y cooperan con las autoridades públicas para satisfacer sus legítimas necesidades en materia de control fronterizo.

1.2 La cooperación entre la OACI, la OMA y la IATA ha permitido establecer un sólido marco mundial para la transmisión de datos. En el Anexo 9² existen actualmente SARPS al respecto, así como sólida y amplia orientación sobre API³ y PNR⁴.

1.3 Actualmente, 49 países solicitan datos API y otros 10 están preparando solicitudes semejantes, 16 países exigen acceso al registro PNR, mientras que otros 29 deberían hacer lo mismo. Desafortunadamente, los requisitos de muchos de esos países no se ajustan a las normas y directrices internacionales.

1.4 Las solicitudes no uniformes de datos sobre pasajeros afectan a todas las partes. En el caso de los Estados interesados en los datos en cuestión, a menudo las solicitudes no uniformes causan demoras de cumplimiento por parte de la industria o demoras reales de los vuelos cuando debe tramitarse manualmente información no normalizada. Para las líneas aéreas, las solicitudes no uniformes consumen demasiado tiempo y recursos, dado que los datos disponibles deben modificarse para ajustarse a nuevos sistemas y satisfacer cada una de las necesidades de las autoridades. Además, las líneas aéreas pasan a ser responsables al satisfacer solicitudes no uniformes que contradigan las leyes nacionales de otros Estados relativas a la confidencialidad de los datos, lo que afecta a dichos Estados y a sus nacionales.

1.5 En la nota WP/3 “*Novedades relativas al Anexo 9 – Facilitación*” se confirma el problema del incumplimiento de los SARPS del Anexo 9, lo que incita a la Secretaría de la OACI a proponer que se determinen sus causas y se elaboren estrategias para asistir a los Estados en materia de cumplimiento. Se formulan aquí algunas propuestas al respecto centradas en torno al tema concreto de los datos sobre pasajeros, una preocupación creciente para las líneas aéreas afiliadas a la IATA.

2. DETERMINACIÓN DE LAS CAUSAS DEL INCUMPLIMIENTO

2.1 La IATA considera que dos causas principales dificultan el establecimiento de un método uniforme de transmisión de datos sobre pasajeros:

2.2 **Las normas y directrices tal vez se desconozcan** cuando se ocupan de ellas autoridades ajenas a la aviación civil y el transporte, tales como inmigración, aduanas y policía. La complejidad y variedad de estructuras de los Estados en materia de control fronterizo hacen que sea difícil idear un método eficiente de recopilación de datos sobre pasajeros; también hacen que sea difícil para las líneas

² Incluida la norma 3.47 del Anexo 9: “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”.

³ Directrices relativas a la información anticipada sobre los pasajeros - OMA/IATA/OACI, 2010

⁴ Directrices sobre los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) (Doc 9944) de la OACI

aéreas enterarse de los requisitos exactos. El 37º período de sesiones de la Asamblea ha señalado que la cooperación entre Estados contratantes y diversas partes “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 aéreo⁵”.

2.3 **El carácter no obligatorio de las directrices podría constituir la segunda causa;** además, a menudo ni siquiera se observan las normas pertinentes de la OACI. En diciembre de 2011⁶ se envió una comunicación para recordar a todos los Estados que han de asegurarse de que los sistemas cumplan con normas internacionales reconocidas, a pesar de que sigue observándose una multitud de programas no uniformes. La IATA acoge con satisfacción el hecho de que varios SARPS del Anexo 9 son objeto de auditoría en el marco del Programa universal OACI de auditoría de la seguridad de la aviación (USAP)⁷. Una auditoría mundial que abarcara la facilitación puede constituir un instrumento eficaz para facilitar la determinación de deficiencias y recomendar soluciones. Sin embargo, sólo uno de los nueve SARPS del Anexo 9 relativos a los datos sobre pasajeros figura actualmente en el ámbito del USAP.

3. **ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS PARA FACILITAR EL CUMPLIMIENTO Y NORMALIZAR LOS REGÍMENES RELATIVOS A DATOS SOBRE PASAJEROS**

3.1 La mencionada situación brinda una oportunidad para lanzar una **campaña mundial de fomento de los datos sobre pasajeros:**

3.1.1 – La IATA, la OACI y la OMA tienen la intención de elaborar un conjunto de instrumentos que figurará en línea y presentará los principales conceptos en que se basan los datos sobre pasajeros, incluidos sus beneficios, las capacidades de las líneas aéreas, los formatos de transmisión, los elementos de los datos y principios fundamentales como la confidencialidad de los datos.

3.1.2 – Una serie de “Jornadas API-PNR” se organizará en todas las regiones y en diversos idiomas para fomentar dicho conjunto de instrumentos y permitir presentaciones teóricas y discusiones prácticas sobre las exigencias de la elaboración de programas eficientes de datos sobre pasajeros.

3.2 **Nuevos procedimientos y sistemas** deberían establecerse para determinar los casos de incumplimiento con las normas mundiales y activar mecanismos de asistencia:

3.2.1 – La IATA, la OACI y la OMA deberían considerar la posibilidad de crear un Registro de datos sobre pasajeros de carácter mundial. Éste permitiría a cualquier autoridad pública notificar, en un solo lugar, a todas las organizaciones, Estados extranjeros y líneas aéreas interesadas su intención de adoptar un nuevo programa de datos sobre pasajeros. Luego, el Registro enviaría automáticamente las normas y directrices mundiales pertinentes al Estado autor de la notificación. El Registro permitiría, sobre todo, que las líneas aéreas se prepararan para una rápida implantación y que las organizaciones y los Estados extranjeros entraran en comunicación para señalar posibles conflictos con la legislación aplicable como, por ejemplo, leyes sobre confidencialidad de los datos.

3.2.2 – En el Programa universal OACI de auditoría de la seguridad de la aviación debería considerarse la posibilidad de ampliar su auditoría de las disposiciones del Anexo 9 a todos los SARPS relativos a API y PNR (3.47.1 hasta 3.47.7 y método recomendado 3.48) y aumentar la divulgación a otros Estados de información sobre el nivel de cumplimiento.

⁵ Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo (A37-20)

⁶ Comunicación a los Estados EC6/3-11/76

⁷ Los SARPS considerados como aspectos de la facilitación relativos a la seguridad de la aviación y que son actualmente objeto de auditoría en el marco del USAP son: 8.17, 8.20, 3.11, 3.9, 3.31, 3.46, 5.19, 3.7, 4.43, 3.33, 5.19, 4.7, 3.8, 3.10, 3.47 y 3.67. Sólo 3.47 trata de datos sobre pasajeros, pero únicamente respecto a API.

3.2.3 La IATA está dispuesta a colaborar con la OACI y la OMA a fin de establecer un mecanismo de asistencia a los Estados para que adopten programas API y PNR normalizados.

4. BÚSQUEDA DE MÉTODOS DIFERENTES DE TRANSMISIÓN DE DATOS EN EL FUTURO

4.1 Un grupo integrado por líneas aéreas afiliadas a la IATA, representantes de gobiernos, proveedores de la industria y asociaciones de líneas aéreas y aeropuertos ha iniciado una reflexión sobre el futuro de la recopilación y transmisión de datos sobre pasajeros, llamada “Visión 2020”.

4.2 El grupo de “Visión 2020” está emprendiendo su labor como en terreno virgen y buscando nuevos e innovadores métodos de recopilación, almacenamiento y transmisión de datos sobre pasajeros para los próximos años. La iniciativa está encaminada a elaborar un marco eficiente, armonizado mundialmente y económico para la utilización de los datos sobre pasajeros por parte de estos últimos, las líneas aéreas y los gobiernos. Uno de los objetivos consistirá en reducir la necesidad de que las líneas aéreas envíaran los mismos datos personales o relativos al viaje a organismos y Estados diferentes y en horas y formatos diferentes.

4.3 Hasta ahora el grupo ha convenido en una declaración de “Visión 2020” y en principios básicos y los aplicará para elaborar una estrategia y una hoja de ruta de alto nivel antes de finales de 2013. El grupo invita a los Estados y otras partes interesadas de la aviación a comunicarse con secfal@iata.org para obtener información actualizada sobre el progreso del trabajo.