



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)

INFORMACIÓN ANTICIPADA SOBRE LOS PASAJEROS (API) Y SU FUNCIÓN EN LA SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

La información anticipada sobre los pasajeros (API) comprende la captura de los datos biográficos y los detalles del vuelo de un pasajero o miembro de la tripulación por parte del explotador de aeronaves antes de la salida. Esta información se transmite en forma electrónica a las agencias encargadas del control fronterizo del país de destino con posterioridad al vuelo. Por lo tanto, las agencias de control fronterizo pueden verificar los datos de los pasajeros, comparándolos con su(s) base(s) de datos e identificar a aquellos que requieren un examen más exhaustivo a su llegada. Asimismo, la API permite el despacho eficiente y rápido de las personas de bajo riesgo. Sin embargo, para fines de seguridad de la aviación, la API normalmente sólo permite la identificación de posibles pasajeros de alto riesgo con posterioridad a la salida del vuelo. La identificación podría optimizarse considerablemente mediante los programas "API interactivo (iAPI)" que permiten a los Estados de destino impedir el embarque de esas personas en el lugar de la salida del vuelo. La falta de uniformidad de los sistemas API/iAPI puede perjudicar 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. Por consiguiente, es esencial que los Estados en todo el mundo normalicen sus requisitos en materia de datos y adopten un formato normalizado para la transmisión electrónica de esos datos.

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 6.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El concepto del sistema de información anticipada sobre los pasajeros (API) se desarrolló inicialmente para responder a las necesidades de los servicios de aduanas de ciertos Estados, a fin de enfrentar problemas de tráfico de estupefacientes y amenazas a la seguridad nacional, así como para responder al creciente tráfico internacional. En los últimos años la utilización de tales sistemas ha aumentado en el mundo entero. Aunque diversos sistemas operan quizá de forma totalmente diferente, el objetivo final es el mismo, que las autoridades obtengan la información necesaria relativa a los pasajeros que llegan antes del arribo del vuelo, de modo que gran parte del proceso de verificación pueda realizarse con anticipación.

1.2 El interés de la OACI en los sistemas API deriva de lo estipulado en los Artículos 22 y 23, en particular, y de los Artículos 13 y 37, en general, del Convenio de Chicago. Además, los programas nacionales de expedición de documentos de viaje y de seguridad, y la eficacia de los sistemas de intercambio de datos en el control del contrabando y la migración ilegal, tienen un efecto significativo en reforzar la seguridad de la aviación civil.

2. DATOS API Y SU TRANSMISIÓN

2.1 Los datos API pueden dividirse en dos categorías distintas: a) los datos relativos al vuelo que los explotadores de transporte aéreo pueden obtener de sus propios sistemas automatizados; y b) datos relativos a cada pasajero individualmente, correspondientes a los elementos de los datos que actualmente aparecen en los pasaportes de lectura mecánica y otros documentos de viaje tales como visados, si los hubiere, y otros datos que pueden obtenerse del sistema de control de salidas (DCS) del transportista.

2.2 Estos son los datos que son objeto de transmisión. Los mensajes electrónicos normalizados, denominados mensajes PAXLST, se concibieron con el fin de gestionar la transmisión de manifiestos de los pasajeros. El concepto básico del mensaje PAXLST consiste en *un* mensaje (transmisión de un “legajo” o “lote”) correspondiente a todos los pasajeros de un vuelo determinado y otro mensaje relativo a los miembros de la tripulación de vuelo. Esta información puede transmitirse por separado o de manera conjunta.

2.3 La Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) y la OACI han acordado conjuntamente la *cantidad máxima de datos de la API* que deberían incluirse en el mensaje PAXLST que transmitirán las líneas aéreas a las agencias encargadas del control fronterizo en el lugar de destino.

2.4 Con respecto al *formato* de mensaje para la transmisión de datos API, las tres organizaciones recomiendan utilizar la norma UN/EDIFACT para garantizar la interoperabilidad a nivel mundial y evitar las dificultades causadas por el uso de normas nacionales locales. UN/EDIFACT es el “reglamento de las Naciones Unidas para el intercambio electrónico de datos en la administración, el comercio y el transporte.” Este reglamento comprende un conjunto de normas, directorios y directrices acordados a nivel internacional para el intercambio electrónico de datos estructurados y, en particular, aquellos que se relacionan con el comercio de productos y servicios entre sistemas de información computadorizados independientes.

3. DIRECTRICES RELATIVAS A LA API DE LA OMA/IATA/OACI

3.1 La OMA, IATA y OACI publican conjuntamente una serie de directrices que comprenden las mejores prácticas que tiene como finalidad ayudar a los Estados que desean implantar programas API nacionales. La última versión se publicó a fines de 2010 y puede obtenerse en el sitio web público de la OACI, en:

<http://www2.icao.int/en/AVSEC/FAL/Pages/Publications.aspx>.

3.2 Las directrices comprenden los aspectos técnicos relativos a la API, así como los costos de operación y beneficios, además de los factores pertinentes a la planificación de un sistema API. Más importante aún, las directrices comprenden una guía para la implantación de mensajes PAXLST, con el propósito de ayudar a las agencias de control fronterizo y a los explotadores de aeronaves a comprender el mensaje PAXLST antes de iniciar su desarrollo e implantación en detalle.

4. API: POLÍTICA Y REGLAMENTACIÓN

4.1 El éxito de la API como mecanismo para facilitar el transporte aéreo depende de la adopción de un enfoque común por parte de todos los interesados (las líneas aéreas y las agencias de control fronterizo) respecto a las normas que rigen los datos. En efecto, esto exige que las agencias de control fronterizo en todo el mundo normalicen sus requisitos en materia de datos de API y adopten un formato normalizado para la transmisión electrónica de los mismos. Asimismo, si una o más agencias dentro de un mismo Gobierno requirieran datos sobre los pasajeros, un portal/ventanilla única para la recepción de dichos datos permitiría que los Estados y los explotadores de transporte aéreo utilicen eficazmente sus recursos, lo cual promovería al mismo tiempo la coordinación entre las agencias dentro de los Gobiernos en las áreas de facilitación, integridad fronteriza y seguridad de la aviación.

4.2 El Anexo 9 — *Facilitación* al Convenio de Chicago contiene normas y métodos recomendados (SARPS) que exigen dicha normalización. Estos SARPS se reproducen en el Apéndice de la presente nota. Las disposiciones clave con respecto a la uniformidad a nivel internacional figuran en los párrafos 3.47, 3.47.1 y 3.47.2. En resumen, en estas normas se exige a los Estados: a) adherirse a las normas internacionales reconocidas para la transmisión de API; b) pedir que se incluyan solamente los elementos de los datos que figuran en los documentos de viaje de lectura mecánica (DVLN), y que toda la información se ajuste a la estructura de mensaje PAXLST; y c) asegurar que sólo los elementos de los datos que se encuentran en el mensaje PAXLST se incluyan en los requisitos API, y, si se requieren elementos adicionales, se siga el proceso de solicitud de mantenimiento de datos (DMR) de la OMA.

4.3 En las Resoluciones de la Asamblea de la OACI también se ha reiterado la necesidad de normalizar a escala internacional tales programas de intercambio de datos. Los extractos del 37º período de sesiones de la Asamblea en 2010 también figuran en el Apéndice.

4.4 Por último, el 5 de diciembre de 2011, la OACI envió a los Estados la comunicación EC6/3-11/76 que versaba sobre la aplicación de la Norma 3.47 del Anexo 9 y les recordó que aseguraran el cumplimiento de las normas internacionales reconocidas para la transmisión de la API, en caso de que se introduzca dicho sistema.

5. API INTERACTIVO (I-API) Y SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN

5.1 Desde el punto de vista de la seguridad de la aviación, un lote de datos API sólo permite la identificación de posibles viajeros de alto riesgo con posterioridad a la salida del vuelo, ya que esta es la primera oportunidad que tienen las agencias de control fronterizo en el Estado de destino de examinar los detalles de los pasajeros. Como resultado, sólo pueden tomarse medidas después del aterrizaje del vuelo. En raras ocasiones, podría exigirse a un vuelo que retorne al lugar de salida, medida que estaría en detrimento de otros pasajeros, de las operaciones y de los aspectos económicos de la línea aérea en cuestión.

5.2 Por consiguiente, existe una forma de API más compleja, la API interactiva (iAPI), que cubre las crecientes necesidades de seguridad de la aviación, inmigración, y permite combatir la migración ilegal, el tráfico de estupefacientes y otras amenazas a la seguridad nacional. La característica que la distingue es que la iAPI permite el intercambio en línea de mensajes electrónicos entre el explotador de aeronaves y la agencia encargada del control fronterizo en el Estado de destino (contrariamente a un mensaje API para todos los pasajeros en un determinado vuelo). Cuando un pasajero se presenta en el mostrador de presentación de un vuelo, su información fluye desde el sistema de control de salidas del explotador de aeronaves a las autoridades de control fronterizo del lugar de destino. Ellos a su vez, envían un mensaje electrónico de respuesta en *tiempo real* al transportista, permitiendo o rechazando embarque del pasajero en el vuelo en cuestión. Este tipo de sistema es conocido como sistema de “Embarcar/No embarcar” o “Luz roja/Luz verde” o “Autorización de transportar.” Este sistema permite acrecentar considerablemente la seguridad de la aviación ya que los Estados de destino pueden prevenir proactivamente que los pasajeros de alto riesgo

potencial suban a bordo de vuelos en el lugar de la salida. El API también puede implantarse de modo tal que las autoridades del Estado de salida puedan proporcionar en tiempo real la aprobación o desaprobarción de un pasajero. Sin embargo, hasta la fecha, sólo un Estado ha implantado el sistema.

5.3 Por último, el sistema iAPI también sirve como proceso de facilitación mejorada, ya que el uso del sistema iAPI ayuda a que los explotadores de líneas aéreas estén menos expuestos a penalizaciones asociadas con el transporte de pasajeros inadmisibles, además de permitir el despacho eficiente en las fronteras del lugar de destino.

5.4 La OMA, la IATA y la OACI ya han acordado un conjunto de directrices relativas a la iAPI. También se ha enmendado el mensaje PAXLST a fin de incorporar especificaciones normalizadas en relación con la implantación del sistema iAPI, según sea necesario, agregando un mensaje (“CUSRES”) que ha pasado a ser la respuesta normalizada de los Gobiernos. Los nuevos SARPS en el Anexo 9 tienen el propósito de asegurar la uniformidad a escala mundial en la utilización del sistema iAPI por los Estados, de modo similar a las disposiciones existentes en el Anexo (véase el párrafo 4).

5.5 Por último, es importante señalar que las directrices citadas de la OMA/IATA/OACI se aplican únicamente a los sistemas iAPI elaborados por los Estados y no a los sistemas API interactivos específicos que utilizan algunos Estados.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Se invita a la HLCAS a concluir que:

- a) la uniformidad a nivel internacional en el uso de los sistemas API e iAPI contribuirían a la viabilidad operacional y económica de la industria del transporte aéreo;
- b) la falta de uniformidad en los sistemas API/iAPI puede reducir la eficacia del uso de dichos datos para los fines por los cuales se requieren; y
- c) es esencial que los Gobiernos normalicen sus requisitos en materia de datos y adopten un formato normalizado para la transmisión electrónica de datos sobre los pasajeros.

6.2 Se invita a la HLCAS a recomendar que:

- a) los Estados que procuran alcanzar una mayor seguridad de la aviación y prevenir la migración ilegal y el movimiento de personas potencialmente inadmisibles, consideren implantar los sistemas API (iAPI) interactivos;
- b) La OACI complemente los SARPS existentes relativos al API del Anexo 9 — *Facilitación*, mediante la incorporación de disposiciones adicionales con el objeto de reforzar la uniformidad mundial en el intercambio de datos sobre los pasajeros;
- c) Los Estados elaboren un único requisito de notificación API o iAPI basado en las normas internacionales, y que se identifique un solo organismo que reciba todos los datos y sea responsable de la difusión interna a otros organismos; y
- d) Los Estados armonicen los diversos 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.

APÉNDICE

A. EXTRACTOS del Anexo 9 — *Facilitación* (13ª edición, 2011)

a) Norma 3.47: 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.

Nota 1.— La API comprende la captura de los datos biográficos y los detalles del vuelo de un pasajero o miembro de la tripulación por parte del explotador de aeronaves antes de la salida. Esta información se transmite en forma electrónica a las agencias de control fronterizo del país de destino o de salida. Por lo tanto, los detalles de los pasajeros y miembros de la tripulación se reciben antes de la salida o llegada del vuelo.

Nota 2.— Los mensajes UN/EDIFACT PAXLST son electrónicos, normalizados y están concebidos específicamente, como subconjunto del UN/EDIFACT, para manejar transmisiones (electrónicas) de manifiestos de pasajeros. UN/EDIFACT significa “Reglamento de las Naciones Unidas para el intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte”. El reglamento comprende un conjunto de normas, directorios y directrices acordados a nivel internacional para el intercambio electrónico de datos estructurados y, en particular, que se relacionan con el comercio de productos y servicios entre sistemas de información computarizados independientes. La OMA, la IATA y la OACI han convenido mutuamente en el conjunto máximo de datos API que debería incorporarse en los mensajes PAXLST que los explotadores de aeronaves deben usar para transmitir dichos datos a las agencias de control fronterizo del país de destino o de salida. Se prevé que la norma UN/EDIFACT podrá complementarse mediante técnicas modernas de transmisión de mensajes, tales como estándares xml internacionales o técnicas basadas en la web.

Nota 3.— Con su estructura de formato actual, el mensaje UN/EDIFACT PAXLST no podrá utilizarse en la aviación general.

b) Norma 3.47.1: Al especificar la información de identificación sobre los pasajeros que ha de transmitirse, los Estados contratantes sólo exigirán los elementos de los datos que están disponibles en los documentos de viaje de lectura mecánica que se ajustan a las especificaciones contenidas en el Doc 9303 (serie), *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.

c) Norma 3.47.2: En sus iniciativas para implantar un programa nacional de información anticipada sobre los pasajeros (API), los Estados contratantes que no puedan cumplir plenamente con las disposiciones contenidas en 3.47.1 con respecto a los elementos de los datos, se asegurarán de que, en el requisito del programa nacional, se incluyan solamente los elementos de los datos que se han determinado incorporar en el mensaje UN/EDIFACT PAXLST o que se siga el proceso de solicitud de mantenimiento de datos (DMR) de la OMA para toda desviación con respecto a la norma.

d) Método recomendado 3.47.3: Cuando los Estados contratantes, al implantar un nuevo programa de información anticipada sobre los pasajeros (API), no puedan aceptar los datos sobre los pasajeros transmitidos de conformidad con las especificaciones para los mensajes UN/EDIFACT PAXLST utilizando el método de transmisión normalizado de la industria descrito en 3.47.1, deberían consultar con los usuarios sobre las repercusiones operacionales y en los costos resultantes de la modificación del mensaje UN/EDIFACT PAXLST y de su contenido para que se ajuste al formato alternativo requerido.

e) Método recomendado 3.47.4: *Los Estados contratantes deberían procurar reducir al mínimo el número de veces que se transmiten datos API para un determinado vuelo.*

f) Norma 3.47.5: Si un Estado contratante requiere intercambiar datos API, 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.

g) Método recomendado 3.47.6: *Los Estados contratantes deberían abstenerse de imponer multas y sanciones a los explotadores de aeronaves por los errores ocasionados por una falla de los sistemas que hayan podido dar como resultado la no transmisión de datos, o la transmisión de datos alterados, a las autoridades competentes de conformidad con los sistemas API.*

h) Norma 3.47.7: Los Estados contratantes que exijan que los datos de los pasajeros se transmitan electrónicamente por medio de un sistema de información anticipada sobre los pasajeros no deberán exigir además un manifiesto de pasajeros impreso.

B. DECISIONES DEL 37º PERÍODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA DE LA OACI (28 DE SEPTIEMBRE AL 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 Cláusula dispositiva 7 del Apéndice C, *Medidas de seguridad de carácter técnico*, la Asamblea exhortó a los Estados contratantes “a examinar los mecanismos de intercambio de información, comprendidos el empleo de funcionarios de enlace y el mayor uso de la información anticipada sobre los pasajeros (API) proporcionada por los transportistas aéreos, con el fin de reducir el riesgo para los pasajeros, asegurando al mismo tiempo la protección de la privacidad y las libertades civiles”.

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 mejorar la cooperación internacional a fin de contrarrestar las amenazas para la aviación civil, entre otras cosas, promoviendo “un mayor uso de mecanismos de cooperación entre los Estados miembros y la industria de la aviación civil . . . para lograr la pronta detección de las amenazas para la seguridad de la aviación civil, incluyendo mediante la compilación y transmisión de información anticipada sobre los pasajeros (API) . . . como una ayuda a la seguridad de la aviación, asegurando al mismo tiempo la protección de la privacidad y las libertades civiles de los pasajeros”.

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”.