



Implementación de programas API, iAPI y PNR: Consideraciones clave para los gobiernos

1. Introducción

Propósito

Este documento¹ describe las consideraciones clave para el desarrollo, la ampliación, la modernización o la revisión de programas de Información Anticipada sobre los Pasajeros (API, por sus siglas en inglés), API Interactiva (iAPI) y Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR, por sus siglas en inglés). Su objetivo es promover sistemas de datos de pasajeros que sean jurídicamente sólidos, seguros, eficientes, interoperables y alineados con las normas internacionales y las mejores prácticas de la industria.

A efectos de este documento, API se refiere a la transmisión electrónica de información biográfica de pasajeros y tripulantes, datos de documentos de viaje e información de vuelo recopilados por las aerolíneas y proporcionados a las autoridades de control fronterizo antes de la salida, de la llegada o de ambas.

La iAPI amplía las capacidades de la API al permitir la comunicación en tiempo real entre los operadores de aeronaves y las autoridades de control fronterizo durante el proceso de facturación (check-in). Esto permite a las autoridades evaluar a cada pasajero antes de la salida y proporcionar a los operadores una respuesta de autorización o denegación de embarque o bien de carácter informativo.

El PNR consiste en los datos de reserva contenidos en los sistemas de reservas de las aerolíneas, que incluyen información como el itinerario, los datos de contacto, la información de emisión de billetes, los datos de equipaje y otros elementos relacionados con la reserva. El PNR respalda las funciones de las autoridades gubernamentales en materia de evaluación de riesgos, identificación de personas de interés y gestión fronteriza.

En conjunto, la API/iAPI y el PNR proporcionan a los gobiernos capacidades complementarias para fortalecer la gestión fronteriza y la seguridad de la aviación, al tiempo que facilitan los viajes legítimos.

Obligaciones y normas internacionales

Los Estados deberían desarrollar y operar programas de API, iAPI y PNR de conformidad con las obligaciones y estándares internacionales aplicables, el material de orientación y las mejores prácticas reconocidas.

Entre las referencias pertinentes se incluyen:

- [Anexo 9 de la OACI – Facilitación: Normas y Métodos Recomendados \(SARPs\)](#)
- [Directrices OMA/IATA/OACI sobre Información Anticipada sobre los Pasajeros \(API\)](#)
- [Buenas prácticas OMA/IATA/OACI sobre Información Anticipada Interactiva sobre los Pasajeros \(iAPI\)](#)

¹ Este documento de IATA proporciona orientación general y prácticas recomendadas, y no constituye asesoramiento jurídico. Los Estados y los operadores de aeronaves siguen siendo responsables de cumplir con las obligaciones internacionales aplicables y con la legislación nacional correspondiente. Cuando este documento haga referencia a Normas, Métodos Recomendados u orientaciones internacionales, deberá consultarse el instrumento de referencia aplicable para obtener su texto autorizado. Salvo que se indique expresamente mediante referencia a un requisito legal aplicable o a una Norma internacional, el término «debería» utilizado en este documento describe una práctica recomendada y no una obligación jurídica independiente.

- [Doc 9944 de la OACI – Directrices sobre los Datos del Registro de Nombres de los Pasajeros \(PNR\)](#)
- Resoluciones [2178](#) (2014), [2396](#) (2017) y [2482](#) (2019) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Principios para una implementación exitosa

Los programas de datos de pasajeros eficientes y exitosos se caracterizan por:

- Una base jurídica clara, un marco de gobernanza definido y responsabilidades y facultades claramente establecidas para las autoridades competentes.
- La alineación con las normas internacionales.
- Requisitos proporcionales y basados en el riesgo.
- Sólidas salvaguardas en materia de privacidad, protección de datos y ciberseguridad.
- Viabilidad operacional para los operadores de aeronaves.
- Consulta temprana y continua con las partes interesadas de la industria.
- Interoperabilidad y armonización entre jurisdicciones.

Estos principios deberían orientar el diseño, la implementación y la puesta en operación de todas las iniciativas de API, iAPI y PNR.

2. Marco jurídico y regulatorio

Los Estados deberían establecer un marco jurídico y regulatorio claro que rija la recopilación, transmisión, tratamiento, almacenamiento, intercambio, conservación, protección y eliminación de los datos API, iAPI y PNR.

Este marco debería:

- Establecer una base jurídica clara para la recopilación y el uso de los datos de los pasajeros;
- Definir las responsabilidades de los operadores de aeronaves y de las autoridades gubernamentales;
- Garantizar el cumplimiento de las obligaciones y normas internacionales aplicables;
- Designar una Ventanilla Única de Datos de Pasajeros (Passenger Data Single Window, PDSW) como el mecanismo para recibir los datos de los pasajeros de las aerolíneas y distribuirlos entre las autoridades gubernamentales con competencia legal para tratarlos;
- Garantizar que los requisitos regulatorios sean necesarios y proporcionales a sus objetivos y, de conformidad con las normas y métodos recomendados internacionales aplicables, procurar minimizar las cargas operacionales y administrativas innecesarias para los operadores de aeronaves;
- Establecer mecanismos apropiados de protección de datos personales, privacidad, reparación y resolución de controversias;
- Definir los mecanismos de supervisión, cumplimiento y aplicación efectiva de las disposiciones establecidas; y
- Cuando se recopilen datos API, eliminar los requisitos redundantes relativos a los manifiestos de pasajeros, de conformidad con la Norma 9.15 del Anexo 9.

De conformidad con la Norma 9.9 del Anexo 9 de la OACI, los sistemas de datos de pasajeros deberían estar respaldados por legislación, reglamentación u otra autoridad jurídica apropiada.

3. Ámbito de aplicación

El alcance de cualquier programa API, iAPI o PNR debería estar claramente definido y ser proporcional a los objetivos de gestión fronteriza, seguridad de la aviación y facilitación que persigue.

Los Estados deberían identificar claramente:

- Los vuelos y operadores sujetos a las obligaciones de transmisión de datos;
- Las circunstancias en las que se requieren los datos API, iAPI y PNR, incluidos los elementos de datos exigidos, la frecuencia y los plazos de transmisión;
- Cualquier exención, procedimiento alternativo o medida de contingencia aplicable en circunstancias específicas, incluidas las operaciones irregulares; y
- Las autoridades competentes facultadas para recibir, procesar y utilizar los datos.

Dado que los miembros de la tripulación no realizan reservas y no están sujetos a los procesos de facturación (check-in) de pasajeros, los requisitos de transmisión de datos PNR e iAPI deberían aplicarse únicamente a los pasajeros.

4. Requisitos de datos y normas técnicas

Los Estados deberían exigir únicamente aquellos elementos de datos API y PNR reconocidos en normas, especificaciones técnicas y buenas prácticas acordadas internacionalmente.

Limitar los requisitos a elementos de datos estandarizados garantiza la calidad de los datos, reduce los costos de implementación, facilita el cumplimiento y promueve la interoperabilidad internacional. En particular:

- Los datos API exigidos deberían limitarse a los datos contenidos en las [Directrices OMA/IATA/OACI sobre Información Anticipada sobre los Pasajeros \(API\)](#) y transmitirse mediante mensajes UN/EDIFACT PAXLST.
- Los requisitos de PNR deberían ajustarse al [Doc 9944 de la OACI](#) y utilizar el estándar de mensajería PNRGOV.

Los programas de datos de pasajeros deberían diseñarse y operar utilizando normas técnicas reconocidas internacionalmente para garantizar la coherencia, la interoperabilidad y el intercambio eficiente de información entre los gobiernos y los operadores de aeronaves.

Los requisitos técnicos deberían ser viables dentro de los sistemas existentes de reservas, control de salidas y mensajería de las aerolíneas, y tener en cuenta los ciclos de desarrollo de la industria, las dependencias entre sistemas, las limitaciones operacionales y los períodos de prueba.

Todo Estado que considere solicitar la transmisión de elementos de datos que no formen parte de las normas internacionales reconocidas para API o PNR debería presentar una solicitud a través del proceso de Solicitud de Mantenimiento de Datos (Data Maintenance Request, DMR) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Dichos cambios deberían, de conformidad con las normas y procedimientos internacionales aplicables, ser objeto de revisión y validación a través del proceso internacional de gobernanza correspondiente antes de su implementación.

5. Ventanilla única de datos de pasajeros y gobernanza

Los Estados que exijan datos API, iAPI y/o PNR deberían establecer una Ventanilla Única de Datos de Pasajeros (Passenger Data Single Window, PDSW), definida como una plataforma que permite a las partes involucradas en el transporte aéreo de pasajeros presentar información estandarizada de pasajeros a través de un único punto de entrada para cumplir con todos los requisitos regulatorios impuestos por las distintas autoridades nacionales.

De conformidad con la Norma 9.1 del Anexo 9 de la OACI, los operadores de aeronaves deberían poder cumplir todas sus obligaciones de transmisión de datos de pasajeros y tripulación a través de este único canal. Los Estados deberían evitar exigir a los operadores la presentación de la misma información mediante mecanismos paralelos o separados fuera del marco de la PDSW. Este enfoque simplifica el cumplimiento, reduce la duplicación de procesos y facilita una coordinación eficiente entre las distintas agencias gubernamentales.

Los Estados deberían establecer mecanismos de gobernanza adecuados para la operación de la PDSW, definiendo claramente las funciones y responsabilidades de las agencias participantes, las normas que regulen el acceso a los datos de pasajeros y su utilización, los mecanismos de supervisión y los procedimientos para el intercambio de información.

Una PDSW adecuadamente gobernada reduce los requisitos duplicados de transmisión, disminuye los costos de implementación, favorece una gestión fronteriza coordinada y promueve un intercambio de información eficiente y seguro entre las agencias nacionales.

Asimismo, la PDSW debería evitar requisitos duplicativos que obliguen a los operadores de aeronaves a proporcionar manifiestos de pasajeros, de conformidad con las disposiciones aplicables de la Norma 9.15 del Anexo 9 de la OACI.

6. Consulta con las aerolíneas, preparación operacional e implementación por fases

La implementación exitosa de programas de datos de pasajeros requiere una colaboración temprana y continua con los operadores de aeronaves, los proveedores de servicios de la industria y las organizaciones sectoriales pertinentes. Las autoridades responsables de implementar programas de datos de pasajeros pueden considerar la creación de un Grupo Consultivo de Partes Interesadas para coordinar la participación de los distintos actores y garantizar que todas las partes se mantengan debidamente informadas.

Los Estados deberían involucrar a las partes interesadas durante las fases de diseño, desarrollo, pruebas, implementación y operación posterior a la puesta en marcha de los programas de datos de pasajeros.

Para apoyar la preparación operacional, los Estados deberían:

- Publicar con suficiente antelación los requisitos jurídicos, operacionales y técnicos definitivos;
- Establecer calendarios de implementación realistas que permitan disponer de tiempo suficiente para las actividades de desarrollo, pruebas, certificación y despliegue;
- Realizar pruebas integrales de extremo a extremo antes de la puesta en producción;
- Establecer procesos de apoyo operacional y escalamiento de incidencias;
- Garantizar que los planes de implementación tengan en cuenta las limitaciones operacionales y tecnológicas de las aerolíneas;
- Establecer procedimientos formales de control de cambios para cualquier modificación de los requisitos, procesos o especificaciones del programa, incluidos canales de comunicación claramente definidos, mecanismos de notificación a las partes interesadas, procesos de prueba y aprobación, y procedimientos de reversión.
- Comunicar los cambios sustanciales con suficiente antelación a su implementación y consultar a las partes afectadas, según corresponda; y
- Cuando sea posible, programar cambios significativos en producción teniendo debidamente en cuenta los períodos de mayor actividad operacional de las aerolíneas y otras limitaciones operacionales.

Una vez que la legislación correspondiente esté en vigor, debería complementarse con especificaciones técnicas definitivas emitidas con suficiente antelación a la implementación y, como práctica recomendada, al menos seis meses antes de la entrada en vigor de la obligación de transmitir datos de pasajeros, o incluso con mayor anticipación cuando la magnitud o complejidad de la implementación así lo requiera.

Los marcos de cumplimiento y aplicación deberían prever procedimientos transparentes para identificar y abordar presuntos incumplimientos, incluidos mecanismos apropiados de revisión, resolución de controversias y reparación, de conformidad con la legislación aplicable.

Durante la fase inicial de despliegue, los esfuerzos deberían centrarse en lograr el cumplimiento, resolver los problemas operacionales y estabilizar el desempeño de los sistemas.

7. Protección de datos, privacidad, seguridad y derechos de los pasajeros

Los Estados deberían garantizar que los programas API, iAPI y PNR operen dentro de un marco integral de gobernanza y seguridad jurídica que proteja los derechos de los pasajeros, promueva la transparencia y proporcione certeza jurídica.

Los datos de los pasajeros deberían:

- Recopilarse para fines específicos y legítimos;
- Ser procesados de manera lícita, justa y transparente de conformidad con dichos fines;
- Limitarse a lo necesario y proporcional para alcanzar dichos fines;
- Estar protegidos contra el acceso, la divulgación, la alteración o el uso no autorizados;
- Conservarse únicamente durante el tiempo necesario para alcanzar objetivos legítimos; y
- Ser accesibles únicamente para las autoridades y el personal debidamente autorizados, y ser utilizados y comunicados exclusivamente para fines legalmente autorizados.

Los Estados deberían establecer salvaguardias adecuadas respecto de los datos personales sensibles que puedan estar contenidos en los registros PNR, incluidas medidas para prevenir su utilización cuando dicho tratamiento no esté autorizado o no sea necesario y proporcional. Ninguna decisión que pueda tener consecuencias significativas para una persona debería basarse exclusivamente en el análisis automatizado de datos PNR.

Las políticas de conservación de datos deberían definir claramente las condiciones y los períodos aplicables para:

- El uso operacional;
- El archivo de los datos; y
- La eliminación definitiva, anonimización u otro tratamiento jurídicamente apropiado.

Los períodos de conservación deberían establecerse de conformidad con la legislación aplicable y ser necesarios y proporcionales a los fines específicos para los cuales los datos fueron recopilados y tratados.

Los Estados deberían proporcionar mecanismos adecuados para que las personas puedan solicitar acceso a sus datos, su corrección y la reparación correspondiente en relación con el tratamiento de dichos datos.

Todas las agencias que reciban datos de pasajeros deberían implementar medidas de protección técnicas, organizativas, de seguridad y de ciberseguridad apropiadas.

8. Guía práctica de implementación

Una implementación exitosa se caracteriza por un enfoque gradual que combina preparación jurídica, participación de las partes interesadas, desarrollo técnico, pruebas y preparación operacional, con el fin de garantizar el despliegue fluido y sostenible de las capacidades API, iAPI y PNR.

Fase	Cronograma indicativo	Lista de verificación
1. Preparación jurídica e institucional	Fase de planificación liderada por el Estado	☐ Establecer el marco jurídico y regulatorio ☐ Designar la autoridad competente responsable de la recopilación, almacenamiento y análisis de los datos de pasajeros ☐ Definir los mecanismos de gobernanza y de intercambio de datos ☐ Realizar una consulta inicial con las partes interesadas
2. Participación de las partes interesadas y planificación	Según lo acordado con las partes interesadas	☐ Notificar a las aerolíneas y demás partes interesadas pertinentes la intención de introducir un sistema API/iAPI/PNR ☐ Designar la entidad responsable del desarrollo, operación y mantenimiento del sistema API/iAPI/PNR, ya sea mediante una capacidad gubernamental interna o a través de un proveedor externo de sistemas técnicos ☐ Establecer un mecanismo de consulta con la industria sobre API/PNR, como un Grupo Consultivo de Partes Interesadas ☐ Definir el alcance, los plazos y los requisitos
3. Desarrollo e implementación del sistema	Según lo acordado con los proveedores tecnológicos	☐ Desarrollar la Ventanilla Única de Datos de Pasajeros (PDSW) ☐ Elaborar las especificaciones técnicas y los requisitos operacionales en conjunto con el proveedor del sistema designado y en consulta con la industria ☐ Garantizar la alineación con las normas internacionales
4. Pruebas, validación y preparación operacional	Como mínimo 6 meses	☐ Publicar las especificaciones técnicas definitivas y los requisitos operacionales ☐ Conceder tiempo suficiente para el desarrollo e integración de los sistemas de las aerolíneas ☐ Realizar pruebas integrales de extremo a extremo con las aerolíneas y las demás partes interesadas pertinentes (al menos seis meses) ☐ Llevar a cabo operaciones piloto y validar la preparación operacional ☐ Confirmar la preparación de todas las agencias participantes y de los actores de la industria involucrados

5. Puesta en Producción y Mejora Continua	Tras la implementación	☐ Implementar un enfoque de puesta en producción por fases ☐ Supervisar el desempeño del sistema y la calidad de los datos ☐ Abordar los problemas operacionales y los comentarios de las partes interesadas ☐ Revisar el cumplimiento y la eficacia operacional ☐ Perfeccionar los procesos y los requisitos según sea necesario
---	------------------------	--

9. Puntos clave

Los programas API, iAPI y PNR exitosos se sustentan en una base jurídica clara, la alineación con las normas internacionales, sólidas salvaguardias de protección de datos, la viabilidad operacional y una colaboración continua entre los gobiernos, las aerolíneas y otras partes interesadas.

IATA puede apoyar a los gobiernos a lo largo de todo el ciclo de desarrollo e implementación de los programas de datos de pasajeros mediante orientación, conocimientos técnicos especializados, consultas con la industria y el intercambio de buenas prácticas internacionales, según corresponda. Los Estados también pueden apoyarse en los siguientes mecanismos para facilitar la implementación:

- El [Toolkit API/PNR de IATA](#)
- La participación en el [Panel de Facilitación de la OACI](#), el [Comité de Contacto OMA/IATA/OACI](#) y/o el [Grupo de Trabajo de Facilitación de IATA \(Facilitation Working Group\)](#)
- El establecimiento y uso de un Programa Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo (NATFP), de conformidad con las disposiciones del Anexo 9 de la OACI; y
- La colaboración temprana y continua con las aerolíneas, los proveedores de sistemas y las autoridades gubernamentales competentes para apoyar la planificación, las pruebas, la preparación operacional y la sostenibilidad del programa a largo plazo.

En última instancia, una implementación eficaz permite a los Estados maximizar los beneficios en materia de seguridad, gestión fronteriza y facilitación derivados de los programas API, iAPI y PNR, al tiempo que garantiza resultados operacionalmente sostenibles para todas las partes interesadas.