



## Resumen del programa sobre los viajes relacionados con el terrorismo

### Desarrollo de la capacidad de los Estados Miembros para prevenir, detectar e investigar los delitos de terrorismo y los viajes conexos mediante el sistema de información anticipada sobre los pasajeros (API) y el registro de nombres de los pasajeros (PNR)

#### Contexto del programa

---

Los miembros de grupos terroristas y otros grupos de delincuencia organizada transnacional siguen aprovechando la porosidad de los sistemas de detección a nivel mundial. El gran número de combatientes terroristas extranjeros que regresan o cambian de ubicación plantea una grave amenaza para la seguridad mundial. El transporte aéreo ha aumentado la conectividad en todo el planeta, y en los próximos 20 años está previsto que se duplique. Además, otros medios de transporte, como el marítimo y el ferroviario, aumentan la movilidad general. Por lo tanto, el tratamiento de los datos de los pasajeros es esencial para identificar, detectar e interceptar a los combatientes terroristas extranjeros a y otros delincuentes peligrosos, incluidos aquellos que de otro modo pasarían desapercibidos para las autoridades, antes, durante y después del viaje.

En su resolución [2178 \(2014\)](#), el Consejo de Seguridad exhortó a los Estados Miembros a que exigieran a las compañías aéreas que operaban en sus territorios que proporcionaran a las autoridades nacionales competentes información anticipada sobre los pasajeros (API) a fin de detectar la salida de su territorio, o el intento de viaje a él o de entrada o tránsito por él de combatientes terroristas extranjeros. En la resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo de Seguridad se basó en la resolución [2178 \(2014\)](#) para establecer nuevas obligaciones internacionales. Además de reafirmar sus requisitos en materia de API, el Consejo de Seguridad instó a los Estados Miembros a que, de conformidad con las normas y prácticas recomendadas de la OACI, desarrollaran la capacidad para reunir, procesar y analizar los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) y se aseguraran de que todas sus autoridades nacionales competentes utilizaran y compartieran esos datos, respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales. Por otra parte, es de suma importancia hacer un mayor uso de las listas de delincuentes y terroristas conocidos.

En su reciente examen bienal de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo ([A/RES/72/284](#)), la Asamblea General reiteró su preocupación por el flujo creciente de extranjeros reclutados por las organizaciones terroristas, en particular combatientes terroristas extranjeros, y la amenaza que ello representaba para todos los Estados Miembros. Además, alentó a todos los Estados Miembros a que hicieran frente a esa amenaza “intensificando su cooperación y poniendo en práctica las medidas pertinentes para prevenir y afrontar ese fenómeno, incluidos el intercambio de información y la gestión de las fronteras para detectar desplazamientos, en particular mediante el cumplimiento de las obligaciones de uso de la información anticipada sobre los pasajeros, el registro de nombres de los pasajeros y los datos biométricos, respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

---

Para más información: <http://www.un.org/es/counterterrorism/>



## Justificación del programa

---

A pesar de las resoluciones mencionadas del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, las capacidades no son iguales entre un Estado y otro. Esto plantea importantes desafíos para los Estados Miembros, las regiones y otras partes del mundo. La mayoría de los Estados Miembros no tienen un conocimiento profundo sobre el uso de los datos de los pasajeros para identificar y detectar a los combatientes terroristas extranjeros, ni sobre los pasos necesarios para desarrollar su propia capacidad en ese ámbito. Es costoso y complejo crear un sistema que sea eficaz y seguro. Los Estados Miembros corren el riesgo de adquirir un sistema que, siendo caro, no cumpla su finalidad, o de intervenir en ámbitos relativos a la gestión de datos personales que resulten ineficaces, desproporcionados o que, desde el punto de vista operativo y jurídico, no se adapten lo suficiente a sus contextos nacionales.

Además, los sistemas jurídicos difieren en cuestiones clave que atañen a la recogida, la transmisión, el uso, la conservación y el intercambio de datos de los pasajeros. El tratamiento de esos datos personales también plantea problemas de derechos humanos que afectan al derecho a la privacidad y a la protección y la conservación de datos, y conlleva además el riesgo de que se elaboren perfiles discriminatorios. Esto es especialmente cierto dado que los datos API y PNR abarcan una amplia gama de datos sobre los pasajeros y pueden incluir, por ejemplo, datos de tarjetas de crédito y otros datos financieros personales, información sobre la salud, preferencias de comidas y compañeros de viaje. Además, existen cuestiones trascendentales relativas al conflicto de leyes que implican un riesgo jurídico considerable para la industria del transporte. El país de destino puede exigir legalmente a los transportistas que revelen los datos de los pasajeros, pero, al mismo tiempo, es posible que el país de partida les prohíba enviarlos. En caso de no resolverse, tal conflicto de leyes impide el uso óptimo de los datos PNR, por ejemplo, para combatir el terrorismo.

A petición de los Estados Miembros, responsables de financiarlo, y en el marco de su mandato, las Naciones Unidas han emprendido una nueva iniciativa mundial de creación de capacidad para ayudar a los Estados Miembros a mejorar sus aptitudes de detección a fin de frenar la movilidad de los combatientes terroristas extranjeros, conforme a lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Seguridad [2178 \(2014\)](#) y [2396 \(2017\)](#).

## Objetivos del programa

---

Ayudar a los Estados Miembros a desarrollar su capacidad para prevenir, detectar, investigar y enjuiciar los delitos de terrorismo y otros delitos graves, incluidos los viajes conexos, mediante la recopilación y el análisis de los datos de los pasajeros, tanto API como PNR, de conformidad con la resolución [2396 \(2017\)](#) del Consejo de Seguridad, las normas y métodos recomendados del anexo 9 de la OACI, así como otras obligaciones del derecho internacional. El objetivo y el mandato secundarios del programa es iniciar nuevas actividades a nivel mundial y participar en las que ya estén en curso para apoyar el objetivo principal. Esas actividades pueden consistir en la movilización de la comunidad mundial para fortalecer la capacitación y la certificación, la normalización de los protocolos para recabar y transmitir datos e intercambiar información, el apoyo a la difusión de normas de identificación y las buenas prácticas operacionales en materia de detección y seguimiento de viajes ilícitos.



## Resumen del programa

---

**Cobertura geográfica: mundial.** El programa se dirige a todos los Estados Miembros que lo soliciten, especialmente a los más afectados por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, ya sea como país de origen, de destino o de tránsito.

El programa se beneficiará del sistema Travel Information Portal (TRIP), desarrollado por el Gobierno de los Países Bajos y utilizado, por una parte, como ventanilla única para que los transportistas proporcionen datos API y PNR y, por otra, para que las autoridades competentes realicen el análisis pertinente en la Unidad de Información de Pasajeros (UIP). El 26 de septiembre de 2018, el Gobierno de los Países Bajos donó generosamente a las Naciones Unidas los derechos de propiedad intelectual del sistema TRIP. Las Naciones Unidas han adoptado el nuevo programa informático denominado goTravel, listo para ser desplegado, para que los Estados miembros puedan recopilar, analizar, conservar y compartir sus propios datos de pasajeros de conformidad con las obligaciones del derecho internacional.

**Duración y costos:** Los costos de este programa quinquenal son de aproximadamente 12 millones de dólares por año. Además de la donación del *software* TRIP, este programa ha recibido fondos por valor de 5.680.000 dólares de los Países Bajos y contribuciones adicionales de la India y Australia y de otros donantes, durante el primer año. Otros donantes, como Qatar, la Unión Europea y el Japón, entre otros, están considerando una posible financiación del programa. Se pretende conseguir 11,3 millones de dólares adicionales para el segundo año.

**Entidades de ejecución de las Naciones Unidas:** La Oficina de Lucha contra el Terrorismo (OLCT) será la responsable de coordinar la gestión general del programa a través de su unidad de creación de capacidad, el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (CNUCT). El programa se ejecutará mediante un enfoque para “toda la ONU”, en colaboración con la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (DECT), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Oficina de las Naciones Unidas de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (OTIC) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), y también se colaborará con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, y la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA). Una Junta Directiva, presidida por la OLCT y en la que estarán representados todos los asociados en la ejecución, proporcionará orientación general.

Este programa prevé un enfoque flexible de cuatro niveles para desarrollar la capacidad de detección de manera responsable y en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos:

- i) **Evaluación** y primeras misiones en profundidad en los países beneficiarios a cargo de la DECT, junto con la OACI y la UNODC;
- ii) Prestación de **asistencia legislativa** por la UNODC, en consulta con la DECT y la OACI;
- iii) Creación institucional de una **Unidad de Información de Pasajeros** y apoyo al fomento de la capacidad por la OLCT/CCT y la UNODC, en colaboración con la DECT y los Estados Miembros; promoción de la conciencia y los conocimientos especializados a nivel nacional sobre la utilización de datos API y PNR



- para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros, con el pleno apoyo de la OACI para establecer relaciones de **cooperación** con las empresas de transporte (aéreo); y
- iv) Suministro de conocimientos especializados en **tecnología** de la información y las comunicaciones (TIC) por parte de la OTIC, incluido el despliegue, la instalación, la mejora y el mantenimiento de goTravel como solución de *software* eficaz para que los países recopilen y analicen los datos de API y PNR.

## Descripción del programa

---

El programa comenzó el 1 de octubre de 2018 con una fase de puesta en marcha de 6 meses que concluirá en marzo de 2019. En abril de 2019 se llevará a cabo en la Sede de las Naciones Unidas la presentación oficial del programa mundial. Se invita a todos los Estados Miembros, donantes y organizaciones pertinentes a solicitar una introducción al programa, a informarse de cómo participar en él y a entablar un debate con una gama de expertos mundiales en la materia.

### Resultados e impacto del programa:

- Resultado 1: Los Estados Miembros que reciben asistencia han adquirido una mayor conciencia sobre el uso de los datos de los pasajeros para detener el flujo de combatientes terroristas extranjeros y otros delincuentes peligrosos, de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Seguridad [2178 \(2014\)](#) y [2396 \(2017\)](#), al igual que un conocimiento exhaustivo de las medidas necesarias para cumplir esas resoluciones;
- Resultado 2: Los Estados Miembros que reciben asistencia han reforzado los marcos legislativos para regular la recogida, transmisión, utilización, conservación e intercambio de datos de los pasajeros conforme a las normas internacionales de derechos humanos, y sobre la base de un principio universal para resolver los conflictos de leyes existentes que dificultan la transferencia y el tratamiento internacionales de los datos PNR;
- Resultado 3: Los Estados Miembros que reciben asistencia cuentan con UIP efectivas, integradas en su estructura nacional encargada de la aplicación de la ley, con capacidad para recopilar datos de pasajeros y realizar evaluaciones de riesgos, aplicar medidas específicas adecuadas, así como identificar, detectar e interceptar a los combatientes terroristas extranjeros y a otros delincuentes peligrosos mediante la recogida, el análisis, el uso y el intercambio sistemáticos de datos de pasajeros, incluida la adquisición de datos de las empresas del sector; y
- Resultado 4: Los Estados Miembros que reciben asistencia utilizan dentro de su jurisdicción un *software* de las Naciones Unidas eficiente y eficaz, goTravel, utilizado de manera autónoma por sus UIP y mantenido, mejorado y apoyado de forma centralizada por la Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones de la Secretaría de las Naciones Unidas.

### Actividades del programa durante la fase de puesta en marcha:

- Establecer la estructura general de gestión del programa y un plan detallado con parámetros y resultados anuales bien definidos para cada asociado en la ejecución.
- Elaborar una lista preliminar de Estados Miembros beneficiarios, en consulta con los países donantes que presten un apoyo similar en materia de creación de capacidad y asistencia técnica.
- Adoptar el código fuente del sistema TRIP y llevar a cabo una revisión por pares y un análisis en profundidad del código para facilitar el proceso de certificación de la ONU.
- Iniciar consultas sobre cuestiones de derechos humanos y conflicto de leyes relativos a los datos API y PNR y evaluar los riesgos para los derechos humanos, de acuerdo con las obligaciones de diligencia debida en materia de derechos humanos de las Naciones Unidas.

---

Para más información: <http://www.un.org/es/counterterrorism/>



- Mejorar la calidad de los indicadores del programa, establecer marcadores de género y desarrollar un plan de visibilidad y comunicación para el programa.
- Elaborar un marco de movilización de recursos y arreglos de financiación, incluido un modelo operativo para garantizar que se generen fondos sostenibles de recuperación de gastos en el marco de acuerdos de prestación de servicios que habrán de celebrar los Estados Miembros que reciban servicios de mejora, mantenimiento y apoyo de goTravel, a fin de que la OTIC pueda proporcionar una solución de *software* sostenible que responda a los requisitos de API y PNR, según estos vayan evolucionando.

#### Actividades del programa durante la fase de ejecución:

- Utilizar un proceso de selección aprobado para la selección y priorización de los países beneficiarios.
- Gestionar, desarrollar y apoyar goTravel y desplegarlo en los países beneficiarios junto con los asociados del programa.
- Adoptar directrices sobre el uso responsable de los datos PNR por los Estados Miembros, en las que se aborden los conflictos de leyes que dificultan la transferencia y el tratamiento internacionales de dichos datos.
- Apoyar el establecimiento de un grupo de trabajo mundial oficioso para compartir las mejores prácticas en materia de conexión de datos y empresas de transporte, cooperación operativa, interoperabilidad e intercambio de información.
- Proporcionar, instalar y garantizar el uso efectivo de goTravel en los Estados Miembros que lo soliciten en tanto dure el programa, siempre y cuando el *hardware* necesario esté listo y disponible.
- Inicialmente, este programa pretende dar apoyo a 7 países en el primer año y a 13 en el segundo año, a cualquiera de los cuatro niveles.
- A fin de ajustar el alcance y/o la capacidad, la OLCT llevará a cabo una evaluación de mitad de período y una evaluación final del programa para medir sus efectos y logros en cuanto a productos, resultados y objetivos, así como para documentar las lecciones aprendidas.