PARLAMENTO EUROPEO

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES

DEPARTAMENTO TEMÁTICO B
POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN



Agricultura y Desarrollo Rural

Cultura y Educación

Pesca

Desarrollo Regional

Transporte y Turismo

LA SEGURIDAD DEL TRANSPORTE AÉREO DE MERCANCÍAS PROCEDENTES DE TERCEROS PAÍSES

ESTUDIO

ES DE/EN/FR/IT 2012

PARLAMENTO EUROPEO

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES DE LA UNIÓN

DEPARTAMENTO TEMÁTICO B:
POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN

TRANSPORTES Y TURISMO

LA SEGURIDAD DEL TRANSPORTE AÉREO DE MERCANCÍAS PROCEDENTES DE TERCEROS PAÍSES

ESTUDIO

Este documento ha sido solicitado por la Comisión de Transporte del Parlamento Europeo.

AUTORES

TIS.pt – Rosário Macário, João Vieira, Pedro Mano, Sonja van Renssen
Universidad de Amberes - Eddy van der Voorde, Tom Pauwels, Sérgio Domingues
Europe Economics - Ross Dawkins, Jonathan Todd

ADMINISTRADOR RESPONSABLE

Marc Thomas
Parlamento Europeo
Departamento Temático B: Políticas Estructurales y de Cohesión
B-1047 Bruselas
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASISTENCIA EDITORIAL

Nora Revesz

VERSIONES LINGÜÍSTICAS

Original: EN.
Traducciones: DE, ES, FR, IT.

SOBRE EL EDITOR

Para ponerse en contacto con el Departamento Temático o suscribirse a su boletín mensual, escriba a: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrito terminado en mayo de 2012.
Bruselas, © Unión Europea, 2012.

Este documento está disponible en la siguiente dirección de Internet:
http://www.europarl.europa.eu/studies

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Se autoriza la reproducción y traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le transmita un ejemplar.

PARLAMENTO EUROPEO

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES DE LA UNIÓN

DEPARTAMENTO TEMÁTICO B:
POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN

TRANSPORTES Y TURISMO

LA SEGURIDAD DEL TRANSPORTE AÉREO DE MERCANCÍAS PROCEDENTES DE TERCEROS PAÍSES

ESTUDIO

Resumen

En el presente informe se revisan la legislación y los procedimientos de la UE destinados a asegurar la mercancía y el correo aéreos (incluidos los servicios de envío urgente) y, además, se recomiendan medidas para reforzar la seguridad, en particular, en los vuelos que proceden de terceros países, entre otros.

IP/B/TRAN/FWC/2010-006/Lot2/C1/SC1 Mayo de 2012

PE 474.546 ES

CONTENIDO

LISTA DE CUADROS 7

LISTA DE GRÁFICOS 7

LISTA DE RECUADROS 8

SÍNTESIS 9

1. INTRODUCCIÓN 13

1.1. Mercado del transporte aéreo de mercancías 13

1.2. Marco reglamentario 13

1.3. Objetivos de este estudio 15

2. CONTROLES DE SEGURIDAD DEL TRANSPORTE AÉREO DE MERCANCÍAS Y CORREO EN EUROPA 17

2.1. Marco de seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo 17

2.2. Procedimientos de seguridad en la UE: ¿seguridad de la cadena de suministro o controles? 22

2.3. Procedimientos de seguridad en terceros países 27

3. PRINCIPALES PREOCUPACIONES ACERCA DEL MARCO EUROPEO DE SEGURIDAD DE LA CARGA Y EL CORREO AÉREOS 33

3.1. Preocupaciones acerca del marco jurídico 33

3.1.1. Orientación hacia el transporte de pasajeros y las «amenazas externas» 34

3.1.2. El papel de la OACI y la proliferación de normas y reglamentos 35

3.1.3. La capacidad de las autoridades competentes en los Estados miembros 37

3.2. Aplicación de procedimientos de seguridad 39

3.2.1. Aplicación de la seguridad de la cadena de suministro (SCS) 40

3.2.2. Dependencia excesiva de los controles de base tecnológica y limitaciones de la capacidad 41

3.2.3. Protección de la carga y el correo en terceros países 43

3.3. Cuestiones horizontales 44

3.3.1. Revisión del proceso de seguridad 45

3.3.2. Hacia una seguridad basada en el riesgo 46

4. IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE MEDIDAS PARA MEJORAR LA SEGURIDAD DE LA CARGA AÉREA 49

4.1. Revisión del actual marco reglamentario de la UE para la carga y el correo aéreos 53

4.2. Aplicación de un sistema colaborador de seguridad de la cadena de suministro (SCS) impulsado por la industria y supervisado por las autoridades 57

4.3. Armonización de los procedimientos de seguridad de la carga y el correo aéreos a nivel de la UE 59

4.4. Protección de la carga y el correo aéreos en los vuelos de llegada y refuerzo del marco global para la seguridad aérea 61

5. BIBLIOGRAFÍA 65

ANEXO I: METODOLOGÍA 67

I.1. Revisión del Reglamento y la legislación en materia de seguridad de la carga y el correo aéreos 67

I.2. Examen de la bibliografía sobre el transporte aéreo, haciéndose especial hincapié en cuestiones de seguridad 67

I.3. La opinión de los expertos y la consulta con las partes interesadas 68

I.4. Evaluación de la aplicación de la legislación en toda la UE-27 68

I.5. Los estudios de casos, que abarcan la cadena completa 69

I.6. Identificación y evaluación de las medidas para mejorar la seguridad de la carga y el correo aéreos 69

I.7. Problemas y lagunas de información 70

ANEXO II: REGULACIÓN Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD DEL TRANSPORTE AÉREO DE MERCANCÍAS Y CORREO 73

II.1. Regulación Internacional - OACI 73

II.2. Normativa Europea 75

II.3. Normas de los Estados miembros, terceros países y mejores prácticas internacionales 80

ANEXO III: REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA DE LA SEGURIDAD DEL TRANSPORTE AÉREO DE MERCANCÍAS Y CORREO 85

ANEXO IV: CARACTERIZACIÓN DE LA CADENA DE SUMINISTRO Y LAS PRÁCTICAS ACTUALES EN SEGURIDAD DEL TRANSPORTE AÉREO DE MERCANCÍAS Y CORREO 91

ANEXO V: COSTES DE SEGURIDAD 95

ANEXO VI: PANORAMA GENERAL DEL MERCADO DE LA CARGA Y EL CORREO AÉREOS 97

ANEXO VII: LISTA DE ENTIDADES CONTACTADAS Y RESPUESTAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS AL CUESTIONARIO 107

VII.1. Lista de entrevistas 107

VII.2. Lista de los Estados miembros que respondieron al cuestionario 108

ANEXO VIII: INFORMES DE LOS ESTUDIOS DE CASO 109

VIII.1. Informe de un estudio de caso: Bélgica 109

VIII.2. Informe de un estudio de caso: Hungría 112

VIII.3. Informe de un estudio de caso: Portugal 114

VIII.4. Informe de un estudio de caso: Reino Unido 116

VIII.5. Informe de un estudio de caso: El proceso de seguridad del transporte aéreo de mercancías fuera de la UE 118

LISTA DE ABREVIATURAS

ACC3	«Compañía de transporte de carga o correo aéreo que efectúa operaciones con destino a la Unión desde un aeropuerto de un tercer país». Desde febrero de 2012 cualquier compañía aérea que realice operaciones con destino a la Unión Europea desde un tercer país deberá ser autorizada como «ACC3» por la autoridad competente para poder operar.
ACI	Consejo Internacional de Aeropuertos
ASP	Programa de seguridad aeroportuaria
CE	Comisión Europea
Código PBIP	Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias
Comisión ITRE	Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo
Diputado	Diputado al Parlamento Europeo
EE.UU.	Estados Unidos de América
EM	Estado miembro de la Unión Europea
GB	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
HRCM	Carga y correo de alto riesgo
I+D	Investigación y Desarrollo
IATA	Asociación de Transporte Aéreo Internacional
IOSA	Auditoría de Seguridad Operacional de la IATA
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMI	Organización Marítima Internacional
PE	Parlamento Europeo

PNS	Programa nacional de seguridad para la aviación civil
PSO	Programa de seguridad para los operadores
SARP	Normas y prácticas recomendadas de la OACI
SCS	Seguridad de la cadena de suministro
SGS	Sistemas de gestión de la seguridad
TAI	Transportista aéreo indirecto
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TRAN	Comisión de Transporte y Turismo del Parlamento Europeo
TSA	Administración de Seguridad del Transporte (EE.UU.)
UE	Unión Europea
USAP	Programa universal de auditoría de la seguridad de la aviación de la OACI

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1
Paquetes de políticas y medidas para mejorar la seguridad de la carga y el correo aéreos 51

Cuadro 2
Ejemplo del establecimiento de normas de seguridad comunes según la evaluación del riesgo 54

Cuadro 3
La bibliografía clave sobre la seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo, que incluye un resumen del estudio/informe y sus recomendaciones 86

Cuadro 4
Comercio exterior de la UE en 2009 (importación y exportación) por tipo de transporte 97

Cuadro 5
Evolución de los 5 principales aeropuertos de Europa para el transporte aéreo de carga (toneladas de carga) 99

Cuadro 6
Transporte aéreo de mercancías y correo de cada Estado miembro en 2009 (en toneladas) 101

Cuadro 7
20 principales aeropuertos del mundo en términos de transporte aéreo de mercancías (en millones de toneladas) 104

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1
El proceso europeo de adopción de decisiones para la seguridad aérea 14

Gráfico 2
Marco de seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo para los vuelos procedentes de la UE 18

Gráfico 3
Vías alternativas para proteger la carga y el correo aéreos en la UE 23

Gráfico 4
Procedimientos de seguridad para la carga y el correo procedentes de aeropuertos de fuera de la UE a partir de 2014 30

Gráfico 5
Ilustración del cambio a un nuevo marco de seguridad de la carga aérea 50

Gráfico 6
Directrices de la OACI para las organizaciones y programas nacionales de seguridad de la aviación 74

Gráfico 7
La cadena de suministro de la carga y el correo aéreos 92

Gráfico 8
Panorama general del transporte aéreo de mercancías y correo de la Unión Europea en 2009 102

Gráfico 9
Los 30 principales aeropuertos teniendo en cuenta la carga total (toneladas métricas) 102

Gráfico 10
Servicios de carga en el aeropuerto de Budapest 112

LISTA DE RECUADROS

Recuadro 1
Temas de debate: El marco de seguridad 22

Recuadro 2
Procedimientos de seguridad aplicados por los «integradores» 26

Recuadro 3
Temas de debate: Procedimientos de seguridad en la UE 27

Recuadro 4
Temas de debate: Procedimientos de seguridad en terceros países 32

Recuadro 5
Temas de debate: Marco jurídico 33

Recuadro 6
Temas de debate: Aplicación de los procedimientos de seguridad 39

Recuadro 7
Temas de debate: Aspectos horizontales 44

SÍNTESIS

El presente estudio tiene por objeto informar a los miembros de la Comisión de Transportes y Turismo del Parlamento Europeo sobre la seguridad en el sector del transporte aéreo de mercancías, incluido el transporte de mercancías procedentes de terceros países y los servicios de envío urgente. A tal fin, analiza las normas y los procedimientos de seguridad que se aplican a la carga y el correo aéreos en el seno de la Unión Europea. También proporciona un conjunto de sugerencias para consideración de los miembros con el objeto de mejorar el marco actual.

Las preocupaciones respecto a la seguridad de la carga y el correo aéreos parecen justificadas...

El estudio se basa en una revisión bibliográfica minuciosa, un cuestionario para las autoridades competentes de los Estados miembros y docenas de entrevistas con expertos, interesados y responsables políticos, incluidos los responsables en la Comisión Europea. La principal conclusión de esta revisión es que el actual marco de seguridad para la carga y el correo aéreos no es satisfactorio:

- El sistema europeo de seguridad aérea parece estar inclinado hacia la detención de amenazas que son externas al sector de la aviación y se centra demasiado en la protección del transporte de pasajeros, en lugar ocuparse también de la carga.
- Todo ello indica que el proceso de seguridad actual está más orientado hacia las responsabilidades y obligaciones entre transportistas, agentes de servicio en tierra, transitarios, consignatarios y autoridades de la aviación que en aplicar efectivamente los procedimientos de seguridad; de hecho, en algunas situaciones los controles de seguridad parecen simple burocracia.
- Se observan diferencias importantes tanto en la interpretación como en la aplicación de las normas de seguridad de la UE. En determinados Estados miembros, las autoridades competentes en materia de seguridad de la aviación carecen de capacidad para proyectarse a partir de la normativa europea y para establecer un sistema de seguridad eficaz, mientras que otros organismos reguladores nacionales imponen cambios sustanciales al marco común.
- Por último, un cuarto aspecto fundamental es que las normas de seguridad tienden a ser reactivas frente a amenazas identificadas, con procedimientos adaptados caso por caso a fin de reflejar los últimos intentos de interferencia ilícita o para abordar las infracciones de seguridad recientemente identificadas. Todo ello se hace sin ajustar necesariamente dichas medidas a una estrategia o visión general de la seguridad de la carga y el correo aéreos, lo que conlleva una gran incertidumbre y socava potencialmente inversiones en investigación y desarrollo (I+D) y en nuevos equipos de seguridad.

... y son especialmente relevantes para vuelos que proceden de terceros países

A pesar de que los problemas citados estén presentes en el seno del sistema de seguridad de la carga y el correo aéreos en la UE en su conjunto, hay un reconocimiento de que los vuelos de llegada engendran mayores riesgos, es decir, envíos embarcados en terceros países en una aeronave con destino a la Unión Europea. Si bien hay que ser cautos al

considerar que los riesgos de dichos vuelos son mayores que los de los vuelos internos de la UE, este estudio demuestra que un gran número de terceros países no cuentan con las capacidades o carecen de la voluntad necesaria para aplicar programas de seguridad equivalentes a los que hay vigentes en Europa. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) adopta generalmente las normas globales para la seguridad de la aviación, pero muchos consideran este organismo de las Naciones Unidas incapaz de crear el marco reglamentario necesario al ritmo que requieren aquellos Estados objeto de amenazas graves e incapaz de hacer cumplir sus normas en todo el mundo.

En consecuencia, debería ser una prioridad para la UE adoptar medidas que incrementen la seguridad de la carga y del correo en los vuelos de llegada, pero el marco legislativo recientemente adoptado a tal fin (Reglamento de Ejecución (UE) nº 859/2011) parece insuficiente. La primera fase de estas nuevas normas entró en vigor en febrero de 2012. Obliga a los operadores de aeronaves a presentar sus programas de seguridad para la carga y el correo en terceros países para su aprobación por parte de las autoridades europeas competentes. Se considera mayormente como un ejercicio burocrático y pocos creen que vaya a mejorar sustancialmente la seguridad. La segunda fase debe entrar en vigor en julio de 2014. Exigirá una validación independiente de los procedimientos de seguridad en terceros países y se considera esencial para que el programa de la UE sea eficaz. Sin embargo, sigue sin saberse exactamente cómo se va a implementar esta segunda fase ya que aún no se ha publicado ninguna evaluación del impacto y los costes.

Es necesario avanzar hacia una nueva estrategia para la seguridad de la carga y del correo aéreos, con un proceso de seguridad basado en la evaluación de riesgos...

Teniendo en cuenta dichas conclusiones, resulta urgente revisar el marco de la UE en materia de seguridad de la carga y el correo aéreos, para abordar no solo las bases institucionales sino también el proceso de seguridad actual y la responsabilidad de todas las partes implicadas. Si bien el sistema actual se basa en normas de seguridad básicas comunes para todos los Estados miembros que, después, son enmendadas por las autoridades nacionales con el fin de adaptarlas a las circunstancias y los riesgos locales, apuntamos la necesidad de avanzar hacia un marco europeo de seguridad basado en los riesgos. En virtud de este nuevo enfoque se definirán a escala comunitaria las metodologías de evaluación de riesgos y los procesos de seguridad en cada nivel de riesgo, garantizando que los procedimientos de seguridad sean similares en toda Europa. Además, a fin de superar problemas de armonización, la normativa europea debe ser más explícita, es decir, añadir más detalles sobre cómo aplicar los procedimientos de seguridad. Es necesario armonizar los criterios empleados para acreditar entidades responsables de la seguridad, la homologación de equipos y los requisitos de selección y formación del personal.

... que ya debería definir las medidas urgentes necesarias para mejorar la seguridad en la carga entrante

El estudio propone medidas más firmes para asegurar la carga y el correo aéreos en vuelos procedentes de terceros países. Si bien se prefiere la opción de que la OACI proponga una solución, y esto se considera la opción más eficiente, existen preocupaciones graves respecto a la capacidad actual de esta organización para proporcionar un marco efectivo destinado a asegurar la carga y el correo aéreos. El enfoque adoptado por la Comisión a través del Reglamento de Ejecución (UE) nº 859/2011 permite una mejor armonización de

los procedimientos de seguridad de los operadores de aeronaves en terceros países a corto plazo, lo que con suerte implicará una mejora en algunos países. No obstante, preocupa el hecho de que se está asignando demasiada responsabilidad a los operadores de aeronaves, quienes realmente no tienen un nivel elevado de control respecto a determinados procedimientos de seguridad. Esta situación podría cambiar con las obligaciones propuestas para una «validación independiente» de los programas de seguridad de terceros países a partir de julio de 2014 aun cuando, como se ha mencionado anteriormente, todavía no hay indicios del impacto potencial en lo que respecta a los niveles de seguridad o a los costes.

Existen cuatro paquetes de políticas que podrían disipar las preocupaciones más importantes identificadas...

En general, es necesario abordar el marco de la seguridad de la carga aérea en Europa, la responsabilidad de las organizaciones implicadas y cómo mejorar el proceso de seguridad real. Para abordar las preocupaciones más relevantes, este estudio identifica cuatro paquetes de políticas:

- Revisar el marco reglamentario actual relativo a la carga y el correo aéreos de la UE, estableciendo las bases para un enfoque basado en los riesgos que adapte proactivamente los procedimientos de seguridad a amenazas y niveles de riesgo.
- Implementar un sistema conjunto de seguridad en la cadena de suministro desarrollado por el sector, que proporcione un marco orientado a los procesos de manera que todos los socios comerciales implicados sean conscientes de la importancia de la seguridad de la carga y del correo aéreos. Esto les proporciona una comprensión plena de los procedimientos de seguridad que han de aplicarse en cada fase de la cadena de suministro (es decir, con orientación en los procesos) y los anima a cooperar con todos los actores de la cadena suministro (especialmente en el intercambio de información relevante y en el análisis de posibles riesgos) a fin de lograr un nivel elevado de seguridad con una supervisión limitada por parte de las autoridades públicas.
- Armonizar los procedimientos de seguridad de la carga y el correo aéreos a escala de la UE con el objeto de que en todos los Estados miembros se aborde de la misma manera un determinado nivel de riesgo, el personal de seguridad pueda adaptarse fácilmente a posiciones similares en diferentes países y los equipos homologados de seguridad tengan pleno acceso al mercado interior.
- Dada la situación actual, la UE no puede esperar que la OACI adopte, refuerce y aplique a escala global. En consecuencia, la Unión debe revisar el proceso de seguridad de la carga y el correo aéreos para vuelos de llegada, de manera que puedan reforzar potencialmente el marco global en materia de seguridad de la aviación de modo que se combine una seguridad más sólida en los vuelos procedentes de terceros países con un impulso para realizar más actividades por medio de la OACI. En otras palabras, la UE debe avanzar unilateralmente pero debe tener como objetivo la definición de un marco en el que puedan participar terceros países.

... y un conjunto de preguntas que promuevan nuevos debates

- Los diputados al Parlamento Europeo podrían considerar pedir a la Comisión Europea que evalúe los costes y los beneficios de avanzar hacia un enfoque de seguridad de la carga y el correo aéreos basado en los riesgos en el siguiente Informe Anual sobre la implementación del Reglamento (UE) nº 300/2008, incluyendo el establecimiento de niveles de seguridad comunes en la UE y la armonización de los procedimientos de evaluación de riesgos y los controles seguridad.

- Se identificaron varias cuestiones preocupantes respecto a la responsabilidad y aplicación real de los procedimientos de seguridad en el sistema de seguridad en la cadena de suministro. Según un estudio, parece necesario abordar las medidas destinadas a reforzar las vías de seguridad en la cadena de suministro, especialmente incrementando la información y la cooperación a lo largo de la cadena, que se verán complementadas por un nuevo régimen de expedidor conocido. También deben investigarse las implicaciones generales de un sistema de seguridad en la cadena de suministro basado en los riesgos.
- Las partes de la industria expresaron preocupaciones graves respecto al Reglamento recientemente adoptado para regir la seguridad de la carga y el correo aéreos. Mencionaron la falta de una visión sistemática de la seguridad de la carga y el correo aéreos en terceros países, así como de una evaluación exhaustiva de las medidas propuestas. Con motivo de la Conferencia de alto nivel sobre la seguridad de la aviación organizada por la OACI en septiembre de 2012, se podría alentar a la Comisión Europea a que presentara dicha visión para la seguridad de la carga y el correo aéreos en terceros países a fin de constituir los fundamentos para una posición comunitaria en este ámbito, tras su debate en el Parlamento y el Consejo.
- Los diputados al Parlamento Europeo deben ser conscientes de la posibilidad de ejercer presión para lograr disposiciones adicionales con vistas a asegurar la carga y el correo aéreos en vuelos procedentes de terceros países a la hora de aprobar acuerdos bilaterales sobre servicios internacionales de transporte aéreo.
- Los miembros de TRAN quizás deseen considerar colaborar con la Comisión de Industria, Investigación y Energía para garantizar que el próximo Programa Marco de Investigación e Innovación, que se examina actualmente, preste más atención a las cuestiones de seguridad de la carga y el correo aéreos.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Mercado del transporte aéreo de mercancías

La aviación está reconocida como un medio de transporte orientado a los pasajeros y, en consecuencia, la parte correspondiente a mercancías y correo tiende a quedar marginado incluso dentro del sector. Sin embargo, aunque es menos visible que el transporte de pasajeros y representa solo una pequeña fracción del transporte de bienes, en 2010 se transportaron 14,2 millones de toneladas de carga aérea a través de los aeropuertos de la UE y el crecimiento medio anual del sector alcanzó el 4,8 % entre 2002 y 2010. Con el tiempo, las operaciones de transporte de mercancías podrían cobrar más importancia en la industria del transporte aéreo.

Además, el 32 % de la carga aérea intercontinental medida en toneladas-kilómetros de pago[1] fue transportada por operadores aéreos de pasajeros, mientras que el 68 % fue transportada por aviones de carga, es decir, compañías aéreas especializadas en el sector del transporte de carga (Clancy, y otros, 2008).

Debido a su coste relativamente elevado, el transporte aéreo de mercancías es competitivo para largas distancias y productos ligeros, de gran valor o perecederos. Entre los ejemplos de típicos envíos de carga aérea se incluyen piezas de maquinaria de gran valor y equipos de fabricación, componentes electrónicos para productos manufacturados, electrónica de consumo, joyería y artículos perecederos como flores, fruta e incluso pescado fresco. Por lo tanto, aunque esta industria corresponde más bien a los responsables de la política de transportes, desempeña un papel fundamental en el transporte de determinados tipos de bienes en todo el mundo. Algunos sectores podrían verse gravemente afectados por interrupciones imprevistas.

En el anexo VI del presente informe se ofrece información adicional sobre el mercado del transporte aéreo de mercancías.

1.2. Marco reglamentario

Desde los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre, la seguridad del transporte aéreo ha sido una de las prioridades del plan de trabajo político. Existe un marco normativo adecuado, a nivel nacional, europeo e internacional, y se actualiza con regularidad para reflejar los nuevos riesgos y amenazas.

En pocas palabras, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), un organismo especializado de las Naciones Unidas y creado en virtud del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (el Convenio de Chicago), establece las normas y principios generales (SARP)[2] destinados a «proteger la aviación civil internacional contra los actos de

[1] Tonelada-kilómetro de pago es una unidad de medida que equivale al peso en toneladas del material transportado en un medio de transporte multiplicado por el número de kilómetros recorridos. Es la medida más común para comparar el rendimiento del transporte de mercancías, que se usa por ejemplo como referencia en la asignación gratuita de derechos de emisión a los operadores aéreos en el sistema comunitario de comercio de derechos de emisión.

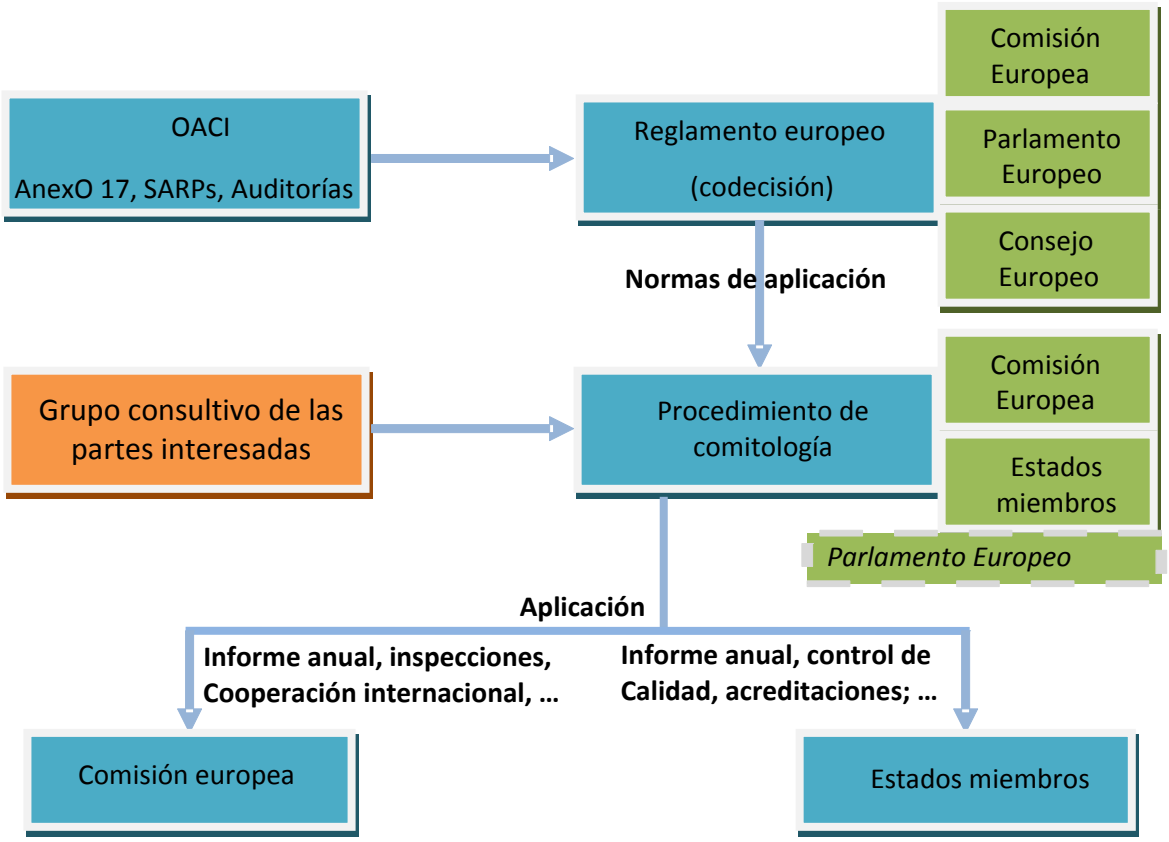
[2] Normas y métodos recomendados (SARP, de sus siglas en inglés).

interferencia ilícita», que se han de aplicar en cada uno de los (actuales) 190 Estados Contratantes. La OACI también dirige un programa de auditoría para supervisar el cumplimiento de sus SARP por parte de los Estados (el USAP[3]).

El marco legislativo europeo sobre la seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo se contempla principalmente en el Reglamento (CE) nº 300/2008[4] que establece las reglas comunes y las normas básicas en consonancia con las SARP de la OACI. Estas reglas y normas que son orientaciones generales, así como los mecanismos para supervisar el cumplimiento, se adoptan mediante el procedimiento legislativo ordinario. Las medidas que complementan las normas básicas y los aspectos de aplicación detallados los adopta la Comisión mediante el procedimiento de comitología.

La aplicación y el cumplimiento de la legislación de la UE corresponde a las autoridades nacionales competentes. No obstante, la Comisión cuenta con medios para evaluar e imponer dicha aplicación y, por lo tanto, realiza auditorías e inspecciones en todos los Estados miembros que no solo afectan a las autoridades competentes sino también a los operadores (por ejemplo, los operadores aéreos, los servicios de asistencia en tierra, los cargadores). En última instancia, cada Estado miembro es responsable de la seguridad de los vuelos que parten de su territorio («responsabilidad del Estado anfitrión», como establece la OACI) y se reserva el derecho a aplicar medidas de seguridad más estrictas (que las contempladas en la legislación de la UE) si lo considera necesario.

Gráfico 1: El proceso europeo de adopción de decisiones para la seguridad aérea



[3] Programa universal de auditoría de la seguridad de la aviación.

[4] Reglamento (CE) nº 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 2320/2002.

En octubre de 2010 un incidente que afectaba a envíos de carga aérea procedentes de Yemen que hacían trasbordo en Europa con destino a los Estados Unidos de América (EE.UU.)[5] puso en duda la adecuación del actual marco reglamentario. Durante los años anteriores, los nuevos reglamentos y normas se habían centrado en el «lado de los pasajeros», prestando muy poca atención a las mercancías y el correo. Pero el incidente mencionado cambió esta situación y en diciembre de ese año la Comisión presentó un plan de acción para reforzar la seguridad de la carga aérea. En la práctica, este plan de acción pretendía reemplazar por un enfoque conjunto las medidas de seguridad de emergencia aplicadas por los distintos Estados miembros a raíz de este incidente. Como resultado, en agosto de 2011 se adoptaran nuevas normas relativas a la seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo, en particular a los envíos que se introducen en la UE procedentes de terceros países[6].

1.3. Objetivos de este estudio

En este contexto, el presente estudio pretende informar adecuada y exhaustivamente a los miembros de la Comisión TRAN del Parlamento Europeo acerca de la cuestión de la seguridad en el sector del transporte aéreo de mercancías. Tiene tres objetivos generales:

- Evaluar las medidas aplicadas por los Estados miembros y la industria para garantizar la seguridad del transporte aéreo de mercancías;
- Evaluar las medidas para reforzar la seguridad de la carga aérea propuestas por, respectivamente, la Comisión, las autoridades competentes de los Estados miembros y la industria;
- Determinar si el marco reglamentario de la UE o la forma en que este se aplica deberían modificarse y, en su caso, de qué manera, con el fin de mejorar la seguridad del transporte aéreo de mercancías.

La estructura de este estudio es la siguiente:

- el capítulo 2 presenta una visión general de los procedimientos de seguridad en Europa;
- el capítulo 3 destaca los temas más importantes para debate, es decir, los principales motivos de preocupación en cuanto al marco europeo de seguridad de la carga y el correo aéreos; y
- el capítulo 4 identifica y examina las medidas encaminadas a mejorar la seguridad del transporte aéreo de mercancías.

[5] El 29 de octubre de 2010, en dos aviones de carga distintos se hallaron dos paquetes que contenían explosivos plásticos y un mecanismo detonante. Partieron de Yemen con rumbo a los Estados Unidos y fueron descubiertos al hacer escala en el camino, uno en el aeropuerto de East Midlands en el Reino Unido y otro en los Emiratos Árabes Unidos (Fuente: *Al-Qaeda plot: flight ban on freight from Somalia.* London: Telegraph. 1 de noviembre de 2010. Consultado el 1 de noviembre de 2010).

[6] Reglamento de Ejecución de la Comisión (UE) nº 859/2011, de 25 de agosto de 2011, por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 185/2010 por el que se establecen medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea en relación con mercancías y correo.

2. CONTROLES DE SEGURIDAD DEL TRANSPORTE AÉREO DE MERCANCÍAS Y CORREO EN EUROPA

Este capítulo presenta la información recogida sobre la aplicación real de los controles de seguridad a la carga y el correo aéreos en los vuelos dentro de la UE o con destino a la UE. La información se organiza en tres secciones.

1. La primera describe el marco de seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo, es decir, cómo los diversos agentes se interrelacionan y cuál es la estructura institucional para la seguridad de la carga y el correo aéreos en Europa.
2. La segunda sección se centra en los procedimientos de seguridad dentro de la UE, es decir, en el caso de los vuelos que parten de los aeropuertos europeos y para los que los reglamentos europeos son plenamente aplicables.
3. Por último, la tercera sección describe los controles de seguridad aplicables a la carga y al correo en los vuelos de llegada a la UE.

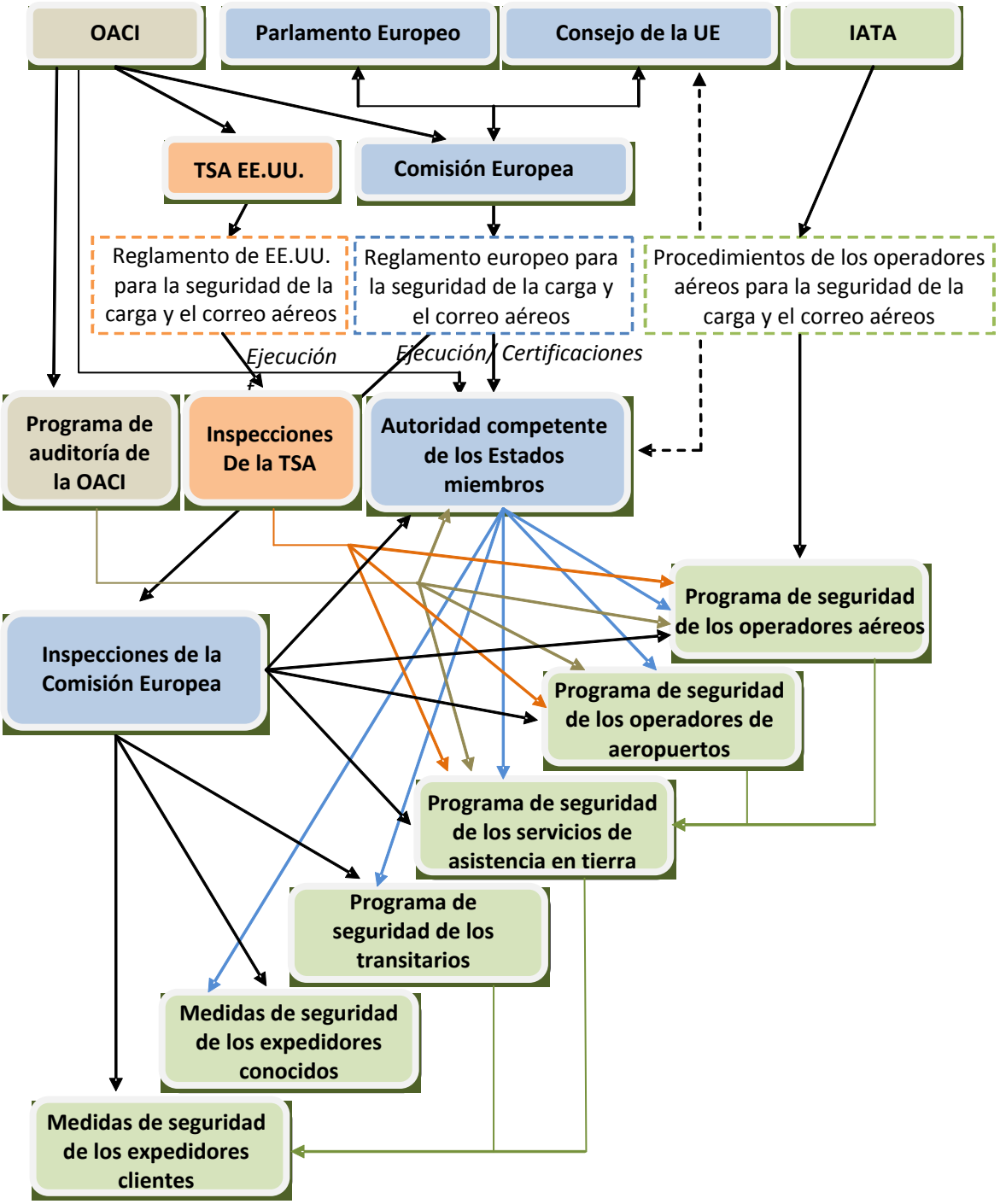
2.1. Marco de seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo

Existen tres órganos reguladores que, en la práctica, desempeñan un papel destacado en la configuración de los procedimientos europeos de seguridad del transporte aéreo de mercancías: la OACI a nivel mundial, la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea, ambos decisivos dentro de la UE pero también importantes a nivel global. El Parlamento Europeo, aunque participa en el proceso de codecisión sobre las normas generales de seguridad aérea, no participa muy activamente en la adopción de legislación de ejecución o en la aplicación real de dicha legislación. Cabe destacar la importante función de la Administración de Seguridad del Transporte (TSA) de los EE.UU. que define las reglas para la carga y el correo con destino a dicho país, y la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), una asociación del sector muy representativa que también publica normas y procedimientos.

Con respecto a la aplicación real de los procedimientos de seguridad, conviene observar que todos los participantes en la cadena de suministro son partes potencialmente importantes en la protección del transporte aéreo de mercancías y correo. Si bien el marco reglamentario no requiere que se apliquen controles de seguridad a lo largo de la cadena de suministro, dejando esa decisión al mercado, las partes interesadas reconocen que todas estas entidades pueden desempeñar un papel destacado, siendo su coordinación de suma importancia. La cadena de suministro se detalla en el anexo IV que incluye en particular los tipos de certificación que cada parte relevante necesita para poder proteger el transporte aéreo de mercancías y correo.

En el gráfico 2, se presentan las diversas organizaciones que configuran el marco de seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo en la UE.

Gráfico 2: Marco de seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo para los vuelos procedentes de la UE[7]



Son pocos los resultados interesantes que surgen del análisis del sistema presentado en el anterior gráfico 2. El elemento más relevante que aparece es la doble función de las autoridades competentes en los Estados miembros: en primer lugar, participan totalmente en el desarrollo del reglamento europeo sobre la seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo, puesto que de hecho forman parte de las delegaciones nacionales en los correspondientes grupos de trabajo del Consejo; en segundo lugar, son responsables de aplicar la legislación comunitaria, por ejemplo emitiendo certificados a las diversas partes

[7] Por «expedidor» se entiende la persona o la entidad que realiza un envío de carga o correo.

del sector y velando por el cumplimiento de la ley (incluida la organización de auditorías e inspecciones). El papel de los Estados miembros en el desarrollo del marco legislativo también prevalece (sobre la Comisión) en el ámbito de la OACI.

Otra consideración importante reside en la función exacta de la **OACI**. Como órgano de las Naciones Unidas, la OACI establece las normas generales que supuestamente deben seguir los Estados Contratantes cuando definen sus propios reglamentos de seguridad de la carga y el correo. Asimismo, la OACI tiene competencias para desarrollar un programa de auditoría que abra la posibilidad de evaluar el cumplimiento de los Estados contratantes con sus normas generales. Sin embargo, hay indicios de que este marco institucional no es del todo eficaz. **De hecho, como organismo de las Naciones Unidas, la OACI no tiene ningún poder de ejecución eficaz. Igualmente, las normas que adopta no son vinculantes y los Estados Contratantes pueden no obedecerlas.**

Esto podría explicar por qué, como se muestra en el gráfico 2, algunos países como los EE.UU. aplican normas «unilaterales» a los vuelos que proceden de terceros países: existe una falta de confianza en el cumplimiento de las normas de la OACI o la creencia de que las normas de la OACI no bastan para proteger el transporte aéreo de mercancías y correo.

El gráfico 2 también llama la atención sobre el hecho de que los **agentes de la industria** representan una parte considerable del panorama institucional para la seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo. No obstante, surgen tres observaciones del análisis de las casillas de color verde (que representan la industria en el sistema): las normas de la industria parecen abarcar en su mayoría a los operadores aéreos; parece que solo hay un número reducido de controles internos «entre industrias» en la cadena de suministro (como, por ejemplo, los que imponen los operadores aéreos a los servicios de asistencia en tierra); y existen numerosas entidades que pueden potencialmente certificar, auditar o inspeccionar a algunos de los agentes industriales, como por ejemplo, los operadores aéreos.

En cuanto al primer aspecto, es decir, a las normas de la industria, cabe señalar que muchos otros órganos y asociaciones de la industria tienen grupos de trabajo en activo y normas en el ámbito de la seguridad de la carga y el correo aéreos. Sin embargo, solo los operadores aéreos parecen haber aplicado un programa amplio que tiene por objeto imponer normas promovidas por la industria y buenas prácticas en la materia.

La cuestión de los controles entre industrias (segundo aspecto) a lo largo de la cadena de suministro se abordó ampliamente en las entrevistas realizadas para esta investigación. La conclusión principal es que este tipo de controles entre empresas solía ser más relevante en el pasado, en especial porque los operadores aéreos tenían más iniciativa al trabajar en estrecha colaboración con los servicios de asistencia en tierra y los transitarios. Sin embargo, en parte debido a los recientes cambios reglamentarios, **se ha producido una tendencia a reemplazar los controles entre empresas por la certificación y la aplicación de controles de seguridad por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros**. La excepción a esto, según parece, son los servicios de asistencia en tierra, que (todavía) están muy vinculados a los operadores aéreos y, en menor medida, a los programas de seguridad aeroportuaria.

El análisis del gráfico 2 también muestra que podrían surgir problemas debido a la cantidad de reglamentos diferentes sobre la seguridad de la carga y el correo aéreos y el número de posibles inspecciones a las que están sujetas algunas partes de la industria. Esto es más evidente con los operadores aéreos y los servicios de asistencia en tierra, que han de

cumplir con reglamentos y procedimientos establecidos por la UE (en la práctica, la autoridad nacional competente), por terceros países (por ejemplo, en el caso de los vuelos que parten hacia los EE.UU.) y organizaciones de la industria. Algunas de las personas consultadas en las entrevistas se quejaron de los solapamientos y la falta de coordinación entre los diversos reglamentos y normas, así como de los gastos que supone el cumplimiento de estos marcos diferentes (sin que necesariamente aporten seguridad adicional a la carga y el correo).

Por último, el examen de la legislación sobre seguridad del transporte aéreo y las entrevistas con las partes interesadas sugiere que dos paradigmas pueden estar influyendo en el comportamiento de todas las partes y afectando a su rendimiento en la fijación de normas y obligaciones jurídicas, así como en la aplicación y el cumplimiento de procedimientos de seguridad. Estos paradigmas pueden resumirse de la siguiente forma:

- Una suposición implícita de que los riesgos de la seguridad aérea, en su mayor parte, son consecuencia de amenazas externas, es decir, amenazas que proceden de fuera del sector del transporte aéreo; por ello, las medidas de seguridad deberían ir dirigidas principalmente a los pasajeros, la carga y el correo; y
- Una suposición implícita de que la imagen de intensos controles de seguridad (una medida disuasoria) se transmite mejor mediante los procedimientos para pasajeros en lugar de mediante la carga y el correo, debido a la reducida visibilidad de estos últimos. Esta percepción a la larga conduce a una redundancia cada vez mayor de procedimientos para pasajeros y procedimientos más laxos para la carga y el correo.

El análisis del Reglamento (CE) nº 300/2008 y su legislación de aplicación ilustra estas conclusiones, ya que evidentemente presta más atención al hecho de centrarse en las amenazas externas. Por ejemplo, todos los pasajeros, carga, correo, provisiones de a bordo y suministros de aeropuertos que entran a las zonas restringidas de seguridad de los aeropuertos se someten a controles que impiden la introducción de artículos prohibidos mientras que «las personas que no sean pasajeros» que accedan a estas zonas solo son controladas «mediante comprobaciones aleatorias» (Anexo del Reglamento (CE) nº 300/2008, punto 1.3.1.)[8].

Hasta cierto punto, esta lógica se sostiene en las disposiciones que obligan a los miembros de la tripulación o cualquier personal con acceso a las zonas restringidas de seguridad a haber completado satisfactoriamente una comprobación de antecedentes personales[9]. No obstante, pone de relieve una mentalidad que asume que las amenazas más importantes son externas al sector. Dadas las docenas de miles de personas que tienen acceso a las zonas restringidas de los aeropuertos o participan en la seguridad de las cadenas de suministro para la carga y el correo aéreos, las provisiones de a bordo o los suministros de aeropuerto, debería cuestionarse la suposición de que toda amenaza «proceda del exterior» y es necesario que se aborden las vulnerabilidades dentro del propio sistema.

[8] El apartado 1.3 del anexo del Reglamento (CE) nº 300/2008 establece las normas básicas comunes para el «Control de personas que no sean pasajeros y de los objetos que lleven consigo». El punto 1.3.1 establece que «Las personas que no sean pasajeros y los objetos que lleven consigo serán controlados mediante comprobaciones aleatorias continuas al entrar en las zonas restringidas de seguridad con el fin de impedir que se introduzcan artículos prohibidos en dichas zonas». El punto 1.3.2 determina que «Todas las personas que no sean pasajeros y los objetos que lleven consigo serán controlados al entrar en las zonas críticas de las zonas restringidas de seguridad con el fin de impedir que se introduzcan artículos prohibidos en dichas zonas».

[9] El debate sobre si el marco actual para controlar el acceso del personal de aviación a las zonas restringidas es adecuado queda fuera del objetivo de este proyecto.

El segundo paradigma está relacionado específicamente con el tema de este estudio. Se refiere a la firme orientación de los agentes de seguridad y reguladores a hacer frente a los riesgos dentro del transporte de pasajeros. Esta conclusión surgió en varias ocasiones, entre ellas, en entrevistas, en un examen de la legislación y en publicaciones. Por ejemplo, el Informe anual sobre seguridad del transporte del Reino Unido afirma claramente que la seguridad de la carga aérea se convirtió en una prioridad urgente a raíz del atentado terrorista que sucedió en octubre de 2010:
«*El reto de desarrollar y emplear sistemas capaces de detectar explosivos líquidos en un entorno operativo, junto con la capacidad de detectar astutamente material explosivo convencional oculto, seguía siendo el objetivo principal de nuestro trabajo basado en proyectos durante la primera mitad de 2010/11. Sin embargo, con el intento de ataque contra un avión de carga descubierto en el aeropuerto de East Midlands en el Reino Unido el 29 de octubre de 2010, la importancia de asegurar que el régimen de seguridad de la carga aérea siguiera cumpliendo su propósito se convirtió en una prioridad de máxima urgencia.*» (Departamento de Transporte del Reino Unido, 2011a).

Esta inclinación por el transporte de pasajeros se refleja en la legislación de la UE sobre la seguridad del transporte aéreo. Al menos conviene señalar dos ejemplos:

- El Reglamento (CE) nº 300/2008 define «control» como «la utilización de medios técnicos o de otra índole cuyo fin es reconocer y/o detectar artículos prohibidos» y «control de seguridad», al parecer de una forma menos estricta, como «la utilización de medios que pueden impedir la introducción de artículos prohibidos». Su anexo exige que «todos los pasajeros de un vuelo inicial, los pasajeros en transferencia y los pasajeros en tránsito, así como su equipaje de mano, se someterán a control», mientras que establece que «todos los tipos de carga y de correo serán objeto de controles de seguridad antes de ser embarcados en una aeronave».
- El Reglamento (UE) nº 18/2010 de la Comisión[10], por el que se establecen las especificaciones de los programas nacionales de control de calidad en el campo de la seguridad de la aviación civil, contempla la frecuencia mínima de las auditorías e inspecciones en materia de seguridad basándose en límites relativos al número de pasajeros[11]. En consecuencia, un aeropuerto con un tráfico de carga considerable pero con pocas operaciones de pasajeros podría quedar excluido de auditorías e inspecciones frecuentes.

Si bien se ha de reconocer que los procedimientos de seguridad deberían estar estrechamente vinculados a un análisis del riesgo y que los intentos previos de cometer ataques graves han estado relacionados con el transporte de pasajeros, se debería tener en cuenta que en la seguridad del transporte aéreo el «eslabón más débil» determina el nivel general de seguridad. Además, a nivel global, no hay ninguna evidencia que sugiera que los actos de interferencia ilícita a través de la carga o el correo tengan sistemáticamente menos probabilidad de ocurrir o puedan llegar a ser menos perjudiciales.

[10] Reglamento (UE) nº 18/2010 de la Comisión, de 8 de enero de 2010, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a las especificaciones de los programas nacionales de control de calidad en el campo de la seguridad de la aviación civil.

[11] Los aeropuertos con más de 10 millones de pasajeros al año estarán sujetos a una auditoría de seguridad «exhaustiva» como mínimo cada 4 años. Además, en los aeropuertos con más de 2 millones de pasajeros al año, las medidas de seguridad relativas al aeropuerto, la aeronave, los pasajeros, el equipaje y la carga se deberán inspeccionar al menos cada 12 meses.

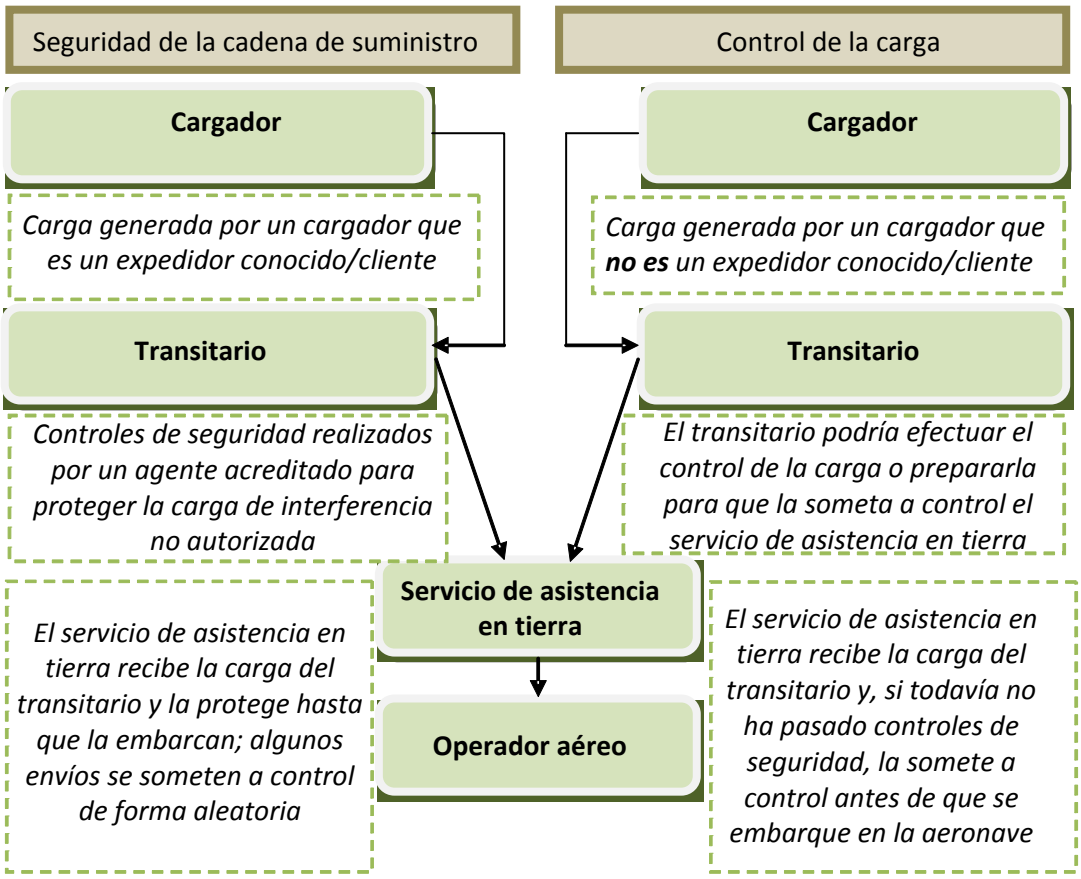
Recuadro 1: Temas de debate: El marco de seguridad

P.1.	Las autoridades competentes para la seguridad de la aviación en los Estados miembros desempeñan un papel decisivo en la elaboración de la legislación comunitaria, así como en su aplicación. ¿Poseen la capacidad necesaria para llevar a cabo estas funciones de forma eficaz y unificada?
P.2.	Hay Estados de la OACI que disponen/dispondrán de programas de seguridad para la carga aérea que son aplicables fuera de sus territorios, es decir, en terceros países. Esto parece indicar que la OACI no está definiendo un marco que acepten todos sus Estados Contratantes. ¿Cómo se puede superar o mitigar este problema?
P.3.	Hay indicios de que las relaciones entre industrias a lo largo de la cadena de suministro están perdiendo importancia y están siendo reemplazadas por el reglamento impuesto por el Estado. ¿Es necesario incrementar el uso de normas de la industria y promover el intercambio de buenas prácticas dentro de la cadena de suministro? ¿La carencia actual de relaciones entre industrias en la cadena de suministro podría llegar a debilitar la seguridad de la carga y el correo aéreos?
P.4.	Dada la multitud de reguladores y órganos de fijación de normas en la seguridad de la carga y el correo aéreos, algunas partes de la cadena de suministro se contemplan en diversos marcos normativos. ¿Qué consecuencias tiene esta situación y cómo se pueden coordinar y armonizar adecuadamente estos reglamentos?
P.5.	La seguridad de la aviación parece estar muy influida por paradigmas que sugieren que se preste mayor atención a las amenazas externas y la protección del transporte de pasajeros. ¿Hay alguna necesidad de volver a equilibrar la legislación y los procedimientos europeos de seguridad para minimizar la posible repercusión de este tipo de convicciones?

2.2. Procedimientos de seguridad en la UE: ¿seguridad de la cadena de suministro o controles?

Teniendo presentes los fundamentos institucionales de la seguridad de la carga y el correo aéreos, esta sección se centra en la aplicación real de los procedimientos de seguridad de la carga y el correo aéreos dentro de la UE. Básicamente, el Reglamento (CE) nº 300/2008 establece que solo se pueden embarcar en una aeronave la carga y el correo que se hayan sometido a controles de seguridad. Existen dos vías principales para aplicar este tipo de controles: a través de los procedimientos de seguridad de la cadena de suministro (SCS) o mediante los controles de la carga o el correo. El gráfico 3 representa de forma esquemática estos dos enfoques, pero se ofrece más información sobre esta cuestión en el anexo II.

Gráfico 3: Vías alternativas para proteger la carga y el correo aéreos en la UE



Fundamentalmente, la vía de la **seguridad de la cadena de suministro** (SCS) protege la carga y el correo garantizando que: 1) no se introduzcan artículos prohibidos en un envío desde el momento en que este se «cierra»; y 2) el envío se proteja posteriormente de la interferencia no autorizada hasta que se embarque en la aeronave. Para lograrlo, se aplica una serie de procedimientos a lo largo de la cadena de suministro. Comienza con el requisito de que la carga debe proceder de un cargador certificado como **expedidor conocido**[12] o **expedidor cliente**[13], es decir, una organización acreditada por la autoridad competente[14] del Estado miembro (expedidor conocido) o por un agente acreditado[13] (expedidor cliente). En segundo lugar, el expedidor conocido o cliente debe tomar medidas concretas en la selección y formación de personal y la protección de la carga y el correo que limiten las posibilidades de actos de interferencia ilícita con el envío. Por lo tanto, para proteger la carga hasta que se embarque en la aeronave, el cargador debe entregarla a un transitario o transportista que esté certificado como **agente acreditado**[15] por la autoridad competente. Estos agentes dispondrán de un programa de seguridad que garantice la

[12] Un «expedidor conocido» se define en el Reglamento (CE) nº 300/2008 como el expedidor que origina la carga o el correo por cuenta propia (es decir, no procedente de terceros) y cuyos procedimientos cumplen suficientemente las reglas y normas comunes de seguridad para que dicha carga o dicho correo se puedan transportar en cualquier aeronave.

[13] Un «expedidor cliente» se define en el Reglamento (CE) nº 300/2008 como el expedidor que origina la carga o el correo por cuenta propia y cuyos procedimientos cumplen suficientemente las reglas y normas comunes de seguridad para que dicha carga se pueda transportar en aeronaves exclusivamente de carga o el correo en aeronaves exclusivamente de correo.

[14] La «autoridad competente» es la única autoridad designada por cada Estado miembro como responsable de la coordinación y supervisión de la aplicación de la legislación sobre seguridad de la aviación.

[15] Según el Reglamento (CE) nº 300/2008, un «agente acreditado» es la compañía aérea, el agente, el transitario o cualquier otra entidad que realiza los controles de seguridad de la carga o del correo.

protección de la carga o correo, mediante personal formado y seleccionado adecuadamente, medidas específicas para proteger la carga o el correo durante el transporte por carretera (en especial para evitar la manipulación indebida del envío) y colocando la carga en almacenes seguros hasta que se entregue a los servicios de asistencia en tierra. Los servicios de asistencia en tierra normalmente recibirán la carga o el correo de parte del operador aéreo. Tras verificar la documentación que demuestre que se han aplicado todos los procedimientos de seguridad, el servicio de asistencia en tierra protegerá la carga hasta que esta se entregue al operador aéreo.

Hasta que se adoptó el Reglamento (CE) nº 300/2008, el transitario certificado como agente acreditado desempeñaba un papel destacado en la organización de los procedimientos de SCS. De hecho, el transitario normalmente habría establecido los procedimientos que debían seguir los expedidores conocidos para proteger la carga aérea y les habría concedido la certificación necesaria para permitir que su carga estuviera segura mediante la SCS. Sin embargo, el nuevo marco reglamentario obliga a los expedidores conocidos a conseguir la certificación que conceden las autoridades competentes[16]. Muchas partes interesadas consideraron que este cambio era un avance positivo, en particular teniendo en cuenta los sólidos vínculos comerciales que existen entre el transitario (que emitía la certificación) y el cargador (que solicitaba la certificación), lo cual podría haber provocado una relajación de los procedimientos de seguridad. No obstante, esta transferencia de responsabilidad para la certificación del cargador plantea dos retos: en primer lugar, obliga a las autoridades competentes a regular y dirigirse a varias organizaciones que normalmente están fuera del ámbito de competencia del sector del transporte (por ejemplo, la instalación industrial, como una fábrica de productos químicos); y en segundo lugar, reduce considerablemente la función de los transitarios en la SCS. Cabe señalar que los agentes acreditados todavía pueden emitir la certificación del expedidor cliente, lo cual permite la aplicación de SCS a la carga que se transporta en aeronaves exclusivamente de carga. No obstante, la condición de expedidor cliente no parece que sea popular en la mayoría de países de la UE. En algunos casos esto se debe a que las operaciones exclusivamente de carga no son representativas; en otros países, las autoridades parece que se alejan de reconocer a expedidores clientes.

La **vía de los controles de carga** consiste básicamente en aplicar unos medios y métodos determinados para detectar artículos prohibidos en un envío. Los métodos deben tener en consideración la naturaleza del envío y ser de un nivel adecuado para asegurar de un modo razonable que en él no se ocultan artículos prohibidos[17].

Aunque los transitarios, en potencia, podrían controlar la carga o el correo, el control en su mayor parte lo realizan los servicios de asistencia en tierra en la zona restringida de seguridad del aeropuerto. Un servicio de asistencia en tierra controlará la carga y el correo de diversos transitarios en nombre de distintos operadores aéreos. En algunos casos, en particular con los llamados «integradores» que combinan el trabajo de transitarios, servicios de asistencia en tierra y compañías aéreas en una empresa o grupo (por ejemplo, Fedex, DHL, TNT, etc.), el control se realiza internamente (a veces es posible que los empleados que manejan los equipos de seguridad estén subcontratados y procedan de empresas especializadas en seguridad).

[16] Los cambios adoptados con el Reglamento (CE) nº 300/2008 todavía están en período de transición, lo que significa que aún se reconoce a los expedidores conocidos autorizados por los agentes acreditados.

[17] Estos métodos y sus especificaciones se detallan en las Decisiones de la Comisión que incluyen información confidencial sobre seguridad y que, por lo tanto, no son de acceso público.

En el caso de que el controlador no esté seguro de que el envío no contiene ningún artículo prohibido, la legislación europea exige que este envío se rechace o se vuelva a realizar el control hasta que el controlador esté conforme. Aunque estos casos parecen ser muy poco frecuentes, las opciones existentes para resolver la situación son limitadas y perjudiciales. Cuando no es posible aplicar un segundo método de control no invasivo, el método habitual es contactar con el transitario para conseguir el permiso del cargador con objeto de abrir el envío y aplicar otro método de control. Otra posibilidad es contactar también con la autoridad competente. Aunque esto es poco común, ambas opciones pueden poner en grave peligro la eficacia del transporte de la carga o el correo. En algunos casos excepcionales, los expertos y las partes interesadas parecen estar convencidos de que los envíos se han embarcado en la aeronave sin que se haya aplicado un procedimiento de control plenamente satisfactorio, en algunos casos incluso se llevan a otro Estado miembro de la UE con un medio de transporte alternativo (por ejemplo, por carretera) donde, ya sea a través de la aplicación de un método de control distinto o simplemente relajando los requisitos de seguridad, se han embarcado en la aeronave a pesar de haber causado problemas previamente.

Además de este problema también hay informes que mencionan la falta de armonización entre los distintos procedimientos de control dentro de la Unión. Puesto que la legislación de la UE deja la decisión de elegir los métodos de control en manos de quienes realizan los controles de seguridad (por ejemplo, los operadores de seguridad) o los Estados miembros, muchos países detallan la práctica a nivel nacional, pero no necesariamente de la misma forma. En consecuencia, determinados métodos de control son admisibles en algunos Estados miembros pero no en otros, lo que plantea la posibilidad de que se debiliten algunos aspectos del mercado interior. Esto supone un marcado contraste con las denuncias registradas en otros Estados miembros con respecto a que las autoridades competentes, al parecer, no ofrecen mucha orientación adicional que añadir al reglamento comunitario, que es más bien general.

Los reglamentos de la UE para la seguridad de la carga aérea no son muy prescriptivos y, en consecuencia, los operadores de seguridad por lo general tienen la libertad de decidir cuál de las dos vías anteriores desean aplicar. En principio, la SCS implica un esfuerzo más estructurado en términos de inversión al diseñar las instalaciones, la formación y la certificación, pero los procedimientos son menos onerosos y se trata de una forma más rentable de aplicar controles de seguridad para organizaciones que transportan grandes cantidades de mercancías. En consecuencia, realizar controles es más común para la carga y el correo que proceden de cargadores no habituales. La mayoría de los expertos lo consideran la mejor forma de proteger la carga y el correo aéreos.

En algunas circunstancias, no existe ninguna opción real en cuanto a qué procedimientos de seguridad se aplican, en especial:

- **En los vuelos con destino a los EE.UU. toda la carga y el correo se deben someter a controles, independientemente de que se apliquen los controles de SCS**;
- Algunos operadores aéreos imponen los controles de toda la carga y el correo, incluso para los vuelos dentro de Europa;
- En el caso de los «integradores», aunque los controles de seguridad comiencen a aplicarse cuando se recoja la carga en las instalaciones de los clientes (véase el recuadro 2), la carga y el correo normalmente también se somete a control antes de que se embarque.

Los primeros dos casos son de especial interés ya que parecen poner de relieve una falta de confianza en la SCS. En los EE.UU., la TSA se compromete a «*reforzar considerablemente la seguridad en el transporte aéreo de mercancías mediante la Ley 9/11*», y lograr el objetivo de establecer un sistema que permita que la industria «*someta a controles el 100 % de la carga transportada en aeronaves de pasajeros a un nivel de seguridad equiparable al nivel de seguridad del equipaje facturado de los pasajeros*» (TSA, 2011). Asimismo, según se informa, determinados operadores aéreos europeos (y no europeos) activos en la UE también imponen controles completos para la carga y el correo en sus vuelos. Puesto que, al final, los operadores aéreos son responsables de asegurar que toda la carga y el correo se sometan a los controles de seguridad oportunos, pueden imponer este requisito en sus programas de seguridad. Normalmente los operadores aéreos delegan la responsabilidad de verificar si estos procedimientos de seguridad se aplican correctamente a los servicios de asistencia en tierra, pero las compañías aéreas deben realizar controles y auditorías importantes para cumplir con las certificaciones de Auditoría de Seguridad Operacional (IOSA) de la IATA.

Recuadro 2: Procedimientos de seguridad aplicados por los «integradores»

Los integradores logísticos son actores importantes en el sector del transporte aéreo de mercancías y correo y su función se ha visto reforzada durante los últimos decenios. Ofrecen soluciones de transporte «a domicilio», combinando los servicios de transitario y transporte aéreo de una forma totalmente integrada. En términos de controles de seguridad, por lo general aplican un método de dos niveles:

- Cuando recogen un paquete de un cliente ocasional, realizan una primera comprobación de su contenido y verifican visualmente si contiene artículos prohibidos; también se aplican controles similares de forma aleatoria a los clientes habituales.

- Todos los envíos se someten a control cuando se maneja la carga (es decir, cuando la preparan para embarcar, normalmente en el aeropuerto).

Este sistema puede considerarse una combinación de los métodos de SCS y de control, ya que se aplican controles de seguridad a lo largo de la cadena de suministro, pero la carga o el correo todavía se someten a controles antes de embarcar. No obstante, en sentido estricto, los controles son una obligación jurídica cuando la carga y el correo no proceden necesariamente de un expedidor cliente/conocido y no se han protegido necesariamente de una interferencia no autorizada.

El debate sobre las ventajas y desventajas de los enfoques de la SCS y los controles es común en el ámbito de la seguridad de la carga y el correo aéreos. Mientras que la mayoría de los protagonistas reconocen que realizar controles es el método que permite un nivel mayor de seguridad, se reconoce ampliamente que someter a control el 100 % de los casos no es viable y podría incrementar los costes y perjudicar al sector. Este mayor grado de confianza en los controles se debe a una tendencia a confiar en soluciones de base tecnológica para detectar artículos prohibidos, y algunos expertos han señalado que la SCS bien organizada y aplicada tiene el potencial de ofrecer un alto nivel de protección por un coste inferior. Sin embargo, numerosas partes interesadas esperan que el nuevo requisito de que los expedidores conocidos sean acreditados por las autoridades competentes (en lugar de los agentes acreditados) haga que muchos operadores abandonen la SCS y, por lo tanto, aumente la presión sobre las nuevas tecnologías de control. Si esta situación llega a confirmarse, esto ofrecerá ideas interesantes sobre los efectos de que aumenten los controles en la seguridad de la carga y el correo aéreos, sus costes y los trastornos potenciales.

Recuadro 3: Temas de debate: Procedimientos de seguridad en la UE

P.6.	La vía de SCS ofrece la posibilidad de asegurar que un envío no contenga ningún artículo prohibido. Sin embargo, su eficacia depende de la buena coordinación entre las diversas entidades que intervienen a lo largo de la cadena de suministro, complementada por un grado adecuado de controles aleatorios de los procedimientos de cada una de las partes. Puesto que muchas de las entidades implicadas en la SCS mantienen fuertes vínculos comerciales entre ellas, ¿es posible que estos vínculos debiliten su capacidad para imponer el cumplimiento de los procedimientos de seguridad establecidos?
P.7.	El cambio de que la acreditación de expedidores conocidos la otorguen las autoridades competentes de los Estados miembros en lugar de los agentes acreditados pretende atajar los problemas que surgen de estos posibles conflictos de intereses. Sin embargo, ¿las autoridades competentes tendrán la capacidad para aplicar de forma satisfactoria los programas de los expedidores conocidos? ¿Se está gestionando adecuadamente el periodo de transición? ¿Cuál será el papel de los transitarios en el futuro régimen de seguridad de la carga y el correo aéreos?
P.8.	Al parecer, se ha extendido la creencia en todo el sector de que los controles de base tecnológica son más eficaces para la protección de la carga y el correo. ¿Las tecnologías actuales garantizan que la carga y el correo siempre se sometan a control de una forma que asegure razonablemente que un envío no contiene ningún artículo prohibido? ¿Es necesario armonizar los procedimientos de control, en especial en aquellos casos en que la aplicación de un método determinado no sea concluyente?

2.3. Procedimientos de seguridad en terceros países

La evaluación de los procedimientos de seguridad para proteger la carga y el correo aéreos en países no europeos debe empezar necesariamente por un análisis de la labor de la OACI, la organización reguladora de la seguridad de la aviación internacional. Los reglamentos de la OACI otorgan a cada país la responsabilidad de adoptar, aplicar y hacer cumplir los controles de seguridad con objeto de proteger la aviación de los actos de interferencia ilícita. Aunque la OACI no cuenta con la capacidad para imponer el cumplimiento de sus SARP, sí que supervisa y evalúa su aplicación mediante un programa de auditoría, el USAP, que se centra sobre todo en las autoridades. La OACI verifica la capacidad de un país para desarrollar y aplicar un programa de seguridad nacional adecuado, pero también evalúa la implementación práctica de medidas de seguridad basándose en inspecciones de aeropuertos. Los resultados de estas auditorías e inspecciones no son de acceso público, pero se conoce que varían sustancialmente de un país a otro. En muchos Estados Contratantes de la OACI, los recursos públicos para invertir en la seguridad de la aviación son modestos, lo que da lugar a deficiencias en el desarrollo y la aplicación de programas nacionales de seguridad. Sin embargo, estas restricciones financieras no siempre se traducen en medidas de seguridad deficientes, ya que los aeropuertos y las compañías aéreas a menudo cuentan con la capacidad necesaria para aplicar controles de seguridad adecuados.

Algunos países, en especial los EE.UU. y los Estados miembros de la UE, interpretan la falta de capacidad de la OACI para actualizar rápidamente sus SARP (adaptándolas a los nuevos riesgos y amenazas) y los distintos grados de implementación de las normas como factores que justifican la aplicación de requisitos de seguridad específicos a los vuelos procedentes

de terceros países. Si bien se dice que estos programas «nacionales» se desarrollan en combinación con otros trabajos en la OACI, se ha de reconocer que la propia existencia de dichos programas se debe a la falta de confianza en los mecanismos de la OACI y es muy cierto que debilita la labor de la organización.

En el caso concreto de la carga y el correo aéreos, se expresaron preocupaciones sobre las condiciones de seguridad de los vuelos entrantes durante algunos años, pero la visibilidad de este problema aumentó drásticamente con los incidentes que afectaron a envíos de carga en octubre de 2010, lo que provocó una presión mayor para que se introdujeran o ampliaran los programas de protección de carga en terceros países. En consecuencia, algunos países que se sienten expuestos a amenazas y riesgos más graves aplicaron y aplican medidas unilaterales para afrontar este asunto, lo que añade complejidad e incertidumbre al (ya complejo) marco jurídico de la seguridad de la carga y el correo aéreos.

El anexo II detalla el enfoque adoptado por las autoridades estadounidenses para proteger los vuelos de llegada. Una estrategia de la UE para proteger la carga y el correo aéreos procedentes de terceros países también está en proceso de aplicación como componente fundamental del plan de acción de 2010 para fortalecer la seguridad del transporte aéreo de mercancías. Con la entrada en vigor de las nuevas normas (que comenzaron en febrero de 2012), la UE está aplicando (por primera vez) una metodología para proteger la carga aérea procedente de terceros países que puede resumirse en los tres pilares siguientes:

- Normas de seguridad para todas las compañías aéreas que transportan carga o correo a la UE;
- Análisis del riesgo y de la amenaza de la carga y el correo procedentes de fuera de la UE; y
- Cooperación internacional y desarrollo de la capacidad.

Los primeros dos pilares tendrán mayor repercusión y todavía son objeto de acalorados debates, ya que son el resultado del recientemente adoptado Reglamento de Ejecución (UE) nº 859/2011 de la Comisión. En virtud de estas normas, los operadores estarán obligados a asegurar que la carga y el correo que se vaya a transportar a un aeropuerto situado en la UE tienen que haberse sometido a control de explosivos o inflamables o deben proceder de una fuente de confianza, es decir, una cadena de suministro segura (SCS). En la práctica, **este requisito amplía el actual marco de seguridad aplicable dentro de la UE a terceros países**, obligando a los operadores aéreos a aplicar una de las dos vías de protección de la carga o correo descritas en la sección anterior. Las nuevas obligaciones se aplicarán mediante un enfoque de dos etapas: **de febrero de 2012** a julio de 2014, los operadores aéreos serán totalmente responsables de los planes y procedimientos de seguridad que se presenten a las autoridades competentes de los Estados miembros para su aprobación (y la certificación «ACC3»). La información obtenida en la encuesta realizada para este estudio no ofrece ninguna indicación sobre cómo se está organizando este proceso. Al parecer, por las respuestas de las autoridades competentes, en algunos Estados miembros ya se han recibido solicitudes de la certificación ACC3, pero la mayoría de las autoridades cree que no han recibido indicaciones claras de la Comisión que les permitan efectuar una evaluación justa y comparable de los programas de seguridad presentados por los operadores aéreos. Además, la mayor parte de las personas encuestadas de autoridades competentes no prevén que esta disposición tenga una gran repercusión y dicen que no afectará mucho a la seguridad de la carga y el correo aéreos ni a los costes o las relaciones con terceros países.

A partir de julio de 2014, la emisión de la certificación dependerá de un «sistema de validación independiente», es decir, una verificación *in situ* de las operaciones de seguridad de la carga y el correo en el aeropuerto pertinente del tercer país, de la que se encargarán auditores independientes. Las medidas de seguridad se adaptarán a las condiciones locales en cada tercer país y, **por lo tanto, la certificación ACC3 será específica para el aeropuerto en cuestión**. Igualmente, la validación independiente abarcará no solo al operador aéreo y sus procedimientos, sino también a los agentes acreditados, los expedidores conocidos y los expedidores clientes en esos terceros países.

A diferencia de la obligación de presentar planes de seguridad (que ya estén en vigor), las partes interesadas y las autoridades competentes consideran muy provechosa la validación independiente de los procedimientos de seguridad en terceros países. No obstante, entre las partes interesadas las opiniones varían bastante, pues hay quienes creen que esta etapa será fundamental para asegurar que el Reglamento mejore realmente la seguridad de la carga y el correo aéreos, mientras que otros la consideran una obligación innecesaria. Casi todas las personas contactadas expresaron su preocupación por los efectos de estas normas en términos de costes, trastornos e incluso relaciones diplomáticas con los países afectados. Un punto común se refiere a la falta de información: parece ser que a todas las partes interesadas les preocupa que la Comisión y los Estados miembros hayan publicado pocos detalles sobre cómo se aplicará en la práctica el sistema de validación independiente. Sin embargo, la mayoría de las autoridades competentes prevén algunos beneficios en cuanto a la seguridad real de la carga aérea (aunque ninguna cree que este Reglamento vaya a afrontar el problema hasta tal punto que no se necesiten medidas adicionales). Varios Estados miembros piensan que las obligaciones de validación independiente pueden aumentar en gran medida los costes de la seguridad a lo largo de la cadena de suministro de la carga aérea, trastornar el transporte aéreo internacional y causar tensiones diplomáticas con terceros países (dos Estados miembros creen que surgirán «problemas diplomáticos muy importantes»).

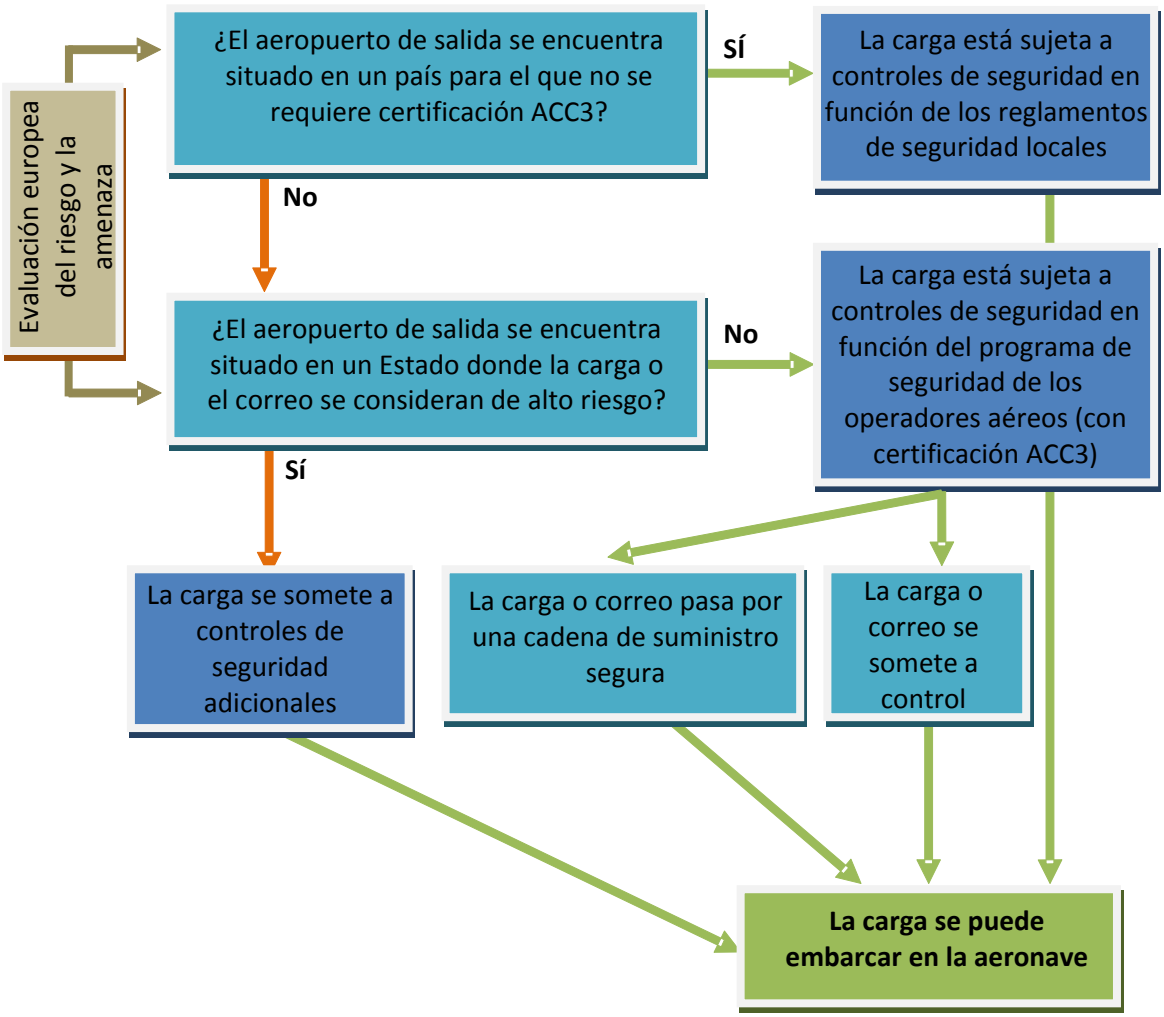
Este estudio no realizó ningún análisis económico de los efectos potenciales de estas nuevas medidas, pero algunos operadores aéreos expresaron especial preocupación por las consecuencias para las rutas con poco volumen de carga, donde el aumento de los costes podría perjudicar su competitividad y a la larga obligarles a abandonar determinados servicios. Siempre que sea físicamente posible, las normas podrían servir de impulso para el cambio de estos envíos de poco volumen a otros medios de transporte. De cualquier modo, no se pueden respaldar otros motivos de preocupación sin un análisis detallado de la repercusión económica.

El nuevo Reglamento se aplicará junto con el desarrollo de un marco comunitario para la evaluación del riesgo en la seguridad de la aviación (el segundo pilar anterior). En la práctica, esto se reflejará en la existencia de una lista de países cuyas normas de seguridad se consideran estrictas, los cuales estarán exentos del proceso de certificación ACC3 (es decir, las compañías aéreas que operen desde esos países no necesitarán obtener la certificación). En cambio, también habrá otra lista de Estados y toda la carga y el correo que procedan de ellos se considerarán de alto riesgo (HRCM) y estarán sujetos a controles de seguridad adicionales. En todos los casos, los países se clasificarán con arreglo a una metodología de evaluación del riesgo que incluya la información existente sobre amenazas y vulnerabilidades, así como medidas de mitigación del riesgo. La Comisión considera que el cumplimiento de las normas internacionales para la seguridad de la aviación, en particular las establecidas por la OACI, es determinante en este sentido. El presente estudio no pudo aclarar cómo se elaborarán en realidad las listas, quizás debido a la confidencialidad en torno al proceso. Aunque, al parecer, todas las partes reconocen que

estas listas podrían resultar útiles a la hora de facilitar el cumplimiento de las disposiciones sobre seguridad de la carga y el correo aéreos, los Estados miembros y las partes interesadas se encuentran divididos en cuanto a sus efectos potenciales: algunos descartan las preocupaciones de que pueda haber efectos negativos para la seguridad de la carga aérea, mientras que otros opinan que podrían aparecer lagunas legales (desde lagunas menores a los ojos de algunos Estados miembros hasta importantes vulneraciones de la seguridad para otros)[18].

De acuerdo con las nuevas normas, el gráfico 4 presenta los procedimientos de seguridad aplicables a la carga y el correo aéreos que proceden de terceros países **a partir de 2014**.

Gráfico 4: Procedimientos de seguridad para la carga y el correo procedentes de aeropuertos de fuera de la UE a partir de 2014



[18] La cuestión de si la designación de terceros países para los que no es necesaria la certificación ACC3 puede dañar potencialmente la seguridad de la carga y el correo aéreos se incluyó en el cuestionario realizado a los Estados miembros. Algunas autoridades consideraron que podría originar lagunas legales. Un ejemplo de laguna legal sería el caso de un envío que procediera de un país clasificado como HCRM que se embarcara en una aeronave con destino a la UE en un segundo país donde no se necesitara la certificación ACC3. En ese caso, sería motivo de preocupación que las medidas de seguridad aplicables a ese envío no cumplieran los requisitos de la UE para HCRM.

El tercer y último pilar de la estrategia de la UE para proteger la carga y el correo aéreos procedentes de terceros países parece ser menos decisivo. No obstante, muchos expertos lo consideran la piedra angular de la seguridad eficaz y eficiente de la carga aérea en terceros países, puesto que está estrechamente relacionado con la «evaluación europea del riesgo y la amenaza» (segundo pilar). Una evaluación eficaz del riesgo se basa necesariamente en el acceso a información detallada sobre las amenazas y las prácticas de seguridad en los distintos países y la utilidad de las listas de exención o alto riesgo depende tanto de la calidad de la información utilizada para crearlas como de la capacidad para hacer que dichas listas sean exhaustivas (en especial, la lista de exención debería abarcar el mayor número de países posible a fin de reducir los costes del cumplimiento). Hay tres esferas principales de cooperación internacional que son importantes para esta labor: la cooperación de la UE con organizaciones internacionales, en particular la OACI; los acuerdos de la UE con terceros países sobre aviación internacional; y las iniciativas de desarrollo de la capacidad.

La CE reconoce que la OACI desempeña un papel de especial importancia, ya que cuenta con el mandato y la estructura para organizar una respuesta global a los riesgos y las amenazas para la seguridad de la aviación. Normalmente el trabajo de la OACI se basa en las iniciativas propuestas por países más influyentes, como los EE.UU. y la UE (Estados miembros). Sin embargo, muchas partes interesadas sostienen la opinión de que el método de trabajo de la OACI no permite que la organización reaccione a tiempo a las nuevas amenazas y riesgos. Además, la UE se ha comprometido a aumentar la transparencia de las auditorías sobre seguridad de la OACI, ya que los resultados de estas auditorías e inspecciones no se comparten por completo entre los países. Es importante destacar que durante el segundo semestre de 2012, la OACI organizará una conferencia de alto nivel sobre la seguridad de la aviación que podrá ofrecer la oportunidad de avanzar en varias cuestiones relativas a la seguridad de la carga y el correo aéreos.

La segunda esfera importante para la cooperación internacional podrían ser los acuerdos bilaterales de servicios aéreos celebrados por la UE con terceros países[19]. Estos acuerdos regulan los derechos para dirigir el transporte aéreo internacional de las compañías aéreas de cada parte, pero también hacen referencia a cuestiones como la seguridad operacional, la protección ambiental y la protección de la aviación. Por lo tanto, estos acuerdos darían a la UE la oportunidad de ejercer presión para que se refuercen los controles de seguridad en terceros países y de facilitar el intercambio de información sobre asuntos de seguridad con esos países.

La tercera esfera de actividad son las iniciativas de desarrollo de la capacidad. Tanto la Comisión como algunos Estados miembros cuentan con programas de desarrollo de la capacidad destinados a mejorar las capacidades de los administradores en terceros países para trabajar en una serie de cuestiones de aviación, desde la formación y la convergencia reglamentaria hasta la seguridad y la protección. Estos programas ofrecen una base excelente para que la Comisión y los Estados miembros: mejoren sus relaciones con las autoridades en terceros países, accedan a información detallada sobre sus prácticas de seguridad y aumenten el entusiasmo por colaborar con la UE en el refuerzo de los procedimientos de seguridad. La Comisión pretende mejorar la coordinación de la UE sobre este tema e implementar un programa de colaboración en la seguridad y la protección de la

[19] La UE negocia y concluye: 1) «Acuerdos horizontales» para armonizar con el Derecho comunitario los acuerdos bilaterales de servicios aéreos ya celebrados por los Estados miembros; 2) Acuerdos generales para configurar espacios aéreos abiertos con socios internacionales importantes; y 3) para establecer un espacio aéreo común con países vecinos. Desde que entró en vigor el Tratado de Lisboa, estos acuerdos solo los puede firmar el Consejo con el consentimiento del Parlamento Europeo. (Artículo 218 del TFUE).

aviación de acuerdo con los países beneficiarios. Se reconoce ampliamente la necesidad de coordinar mejor los programas de desarrollo de la capacidad a escala comunitaria y también se pide una mayor coordinación en el ámbito de la OACI (lo cual podría explorarse en la próxima conferencia de alto nivel de la OACI sobre seguridad de la aviación).

La investigación llevada a cabo para este estudio planteó algunas cuestiones sobre los procedimientos de seguridad de la carga y el correo aéreos en terceros países. El recientemente adoptado Reglamento de Ejecución (UE) nº 859/2011 de la Comisión está suscitando un acalorado debate sobre cuáles son las amenazas y riesgos existentes y cómo afrontarlos en Europa y fuera de ella. Hasta ahora, en medio de las denuncias de que el Reglamento no se consultó lo suficiente a la industria, la conclusión inmediata es que todavía hay gran incertidumbre sobre cómo se aplicará, con qué costes (y quién los pagará) y con qué mejoras de la seguridad. Además, está surgiendo un consenso acerca de que el actual planteamiento de la OACI es inadecuado para proporcionar el nivel de seguridad necesario, especialmente en el caso de los Estados que se sienten objetivo terrorista (entre ellos algunos Estados miembros de la UE). Conviene señalar que se reconoce ampliamente entre los expertos que la aparición de varias iniciativas de seguridad nacionales y regionales, en su mayoría como respuesta a incidentes o a la última amenaza conocida, no ofrece un enfoque sostenible que garantice la protección de la aviación a largo plazo. Por último, el actual marco de cooperación internacional parece carecer de coordinación a nivel europeo y no está vinculado al análisis del riesgo y la amenaza.

Recuadro 4: Temas de debate: Procedimientos de seguridad en terceros países

P.9. Aunque la mayoría de las partes interesadas es franca en cuanto a los méritos de un enfoque global para garantizar la seguridad del transporte aéreo de mercancías a través de la OACI, hay indicios de que muchos creen que la OACI no es capaz de responder adecuadamente a los riesgos y amenazas potenciales que afronta la aviación internacional. ¿Es factible que la OACI sea capaz de garantizar un marco de seguridad aceptable para todas las partes?

P.10. La UE ha reforzado recientemente sus normas de seguridad para los vuelos procedentes de terceros países con destino a la UE. Sin embargo, surgen preguntas sobre la repercusión que tendrán estas medidas en cuanto a las mejoras de seguridad y los costes. ¿Las disposiciones recientemente adoptadas sobre la certificación ACC3 mejorarán considerablemente la seguridad de la carga procedente de terceros países? ¿Es la validación independiente una medida fundamental en la protección de la carga y el correo aéreos que proceden de terceros países? ¿Cuáles serán las consecuencias de este marco para el sector?

P.11. Este estudio concluye que la UE dispone de varios instrumentos que podrían contribuir a aumentar la seguridad del transporte aéreo de carga y correo mediante una mejor cooperación con terceros países. ¿Existe una verdadera estrategia europea para mejorar la seguridad de la carga y el correo aéreos a través de acuerdos bilaterales de servicios aéreos o programas de desarrollo de la capacidad? ¿Pueden orientarse estos instrumentos hacia el aumento de la capacidad de la UE para proteger las mercancías y el correo entrantes?

3. PRINCIPALES PREOCUPACIONES ACERCA DEL MARCO EUROPEO DE SEGURIDAD DE LA CARGA Y EL CORREO AÉREOS

Este capítulo trata las cuestiones identificadas en el capítulo 2, con el fin de aclarar su pertinencia y desarrollar el fundamento de las propuestas de un marco de seguridad de la carga y el correo aéreos en la UE.

Consta de tres secciones. La primera se centra en problemas relacionados con el marco legislativo e institucional. La sección 2 trata los asuntos relacionados con la aplicación práctica de la legislación y la sección 3 expone aspectos horizontales, es decir, problemas y deficiencias transversales en el actual sistema de seguridad de la carga y el correo aéreos.

3.1. Preocupaciones acerca del marco jurídico

El estudio planteó numerosas cuestiones relativas al marco legislativo y el contexto institucional de la seguridad de la carga y el correo aéreos. El siguiente recuadro resume las cuestiones principales identificadas en el capítulo 2.

Recuadro 5: **Temas de debate: Marco jurídico**

P.1. Las autoridades competentes para la seguridad de la aviación en los Estados miembros desempeñan un papel decisivo en la elaboración de la legislación comunitaria, así como en su aplicación. ¿Poseen la capacidad necesaria para llevar a cabo estas funciones de forma eficaz y unificada?
P.2. Hay Estados de la OACI que disponen/dispondrán de programas de seguridad para la carga aérea que son aplicables fuera de sus territorios, es decir, en terceros países. Esto parece indicar que la OACI no está definiendo un marco que acepten todos sus Estados Contratantes. ¿Cómo se puede superar o mitigar este problema?
P.4. Dada la multitud de reguladores y órganos de fijación de normas en la seguridad de la carga y el correo aéreos, algunas partes de la cadena de suministro se contemplan en diversos marcos normativos. ¿Qué consecuencias tiene esta situación y cómo se pueden coordinar y armonizar adecuadamente estos reglamentos?
P.5. La seguridad de la aviación parece estar muy influida por paradigmas que sugieren que se preste mayor atención a las amenazas externas y la protección del transporte de pasajeros. ¿Hay alguna necesidad de volver a equilibrar la legislación y los procedimientos europeos de seguridad para minimizar la posible repercusión de este tipo de convicciones?
P.9. Aunque la mayoría de las partes interesadas es franca en cuanto a los méritos de un enfoque global para garantizar la seguridad del transporte aéreo de mercancías a través de la OACI, hay indicios de que muchos creen que la OACI no es capaz de responder adecuadamente a los riesgos y amenazas potenciales que afronta la aviación internacional. ¿Es factible que la OACI sea capaz de garantizar un marco de seguridad aceptable para todas las partes?
P.11. Este estudio concluye que la UE dispone de varios instrumentos que podrían contribuir a aumentar la seguridad del transporte aéreo de carga y correo mediante una mejor cooperación con terceros países. ¿Existe una verdadera estrategia europea para mejorar la seguridad de la carga y el correo aéreos a través de acuerdos bilaterales de servicios aéreos o programas de desarrollo de la capacidad? ¿Pueden orientarse estos instrumentos hacia el aumento de la capacidad de la UE para proteger las mercancías y el correo entrantes?

Las cuestiones anteriores y los asuntos relacionados con el marco reglamentario sobre seguridad de la carga y el correo aéreos pueden organizarse en torno a tres preocupaciones clave: 1) si las autoridades competentes en los Estados miembros tienen la capacidad y motivación necesarias para contribuir al marco normativo actual; 2) cómo puede configurarse el trabajo de la OACI para asegurar que satisfaga las expectativas de todas las Partes Contratantes que hacen posible que se elimine el reglamento doble por parte de los distintos países y en toda la cadena de suministro; y 3) si el marco global de seguridad de la aviación se ve influido por paradigmas que podrían repercutir en su eficacia y eficiencia. Las próximas secciones tratarán cada uno de estos temas, empezando por las actitudes y los paradigmas sobre la seguridad del transporte aéreo, seguidos de las funciones de la OACI y, por último, de las autoridades competentes en los Estados miembros.

3.1.1. Orientación hacia el transporte de pasajeros y las «amenazas externas»

La seguridad del transporte aéreo por lo general se inclina a favor de abordar las amenazas externas y proteger el transporte de pasajeros de los actos de interferencia ilícita. En gran medida estos paradigmas están justificados por incidentes anteriores y probablemente una evaluación del riesgo sugeriría este orden de prioridades. Pero cabe destacar que, no obstante, existen paradigmas más bien informales que no provienen de una evaluación minuciosa del riesgo y que, por tanto, pueden representar un riesgo de seguridad en potencia.

El examen realizado sugiere que **la mayoría de los agentes de toda la cadena de suministro prestan mucha más atención a los procedimientos para controlar los envíos que a la contratación, selección y formación del personal que aplicará los controles**. Esto es de especial importancia para la vía de SCS, ya que el número de personas con posibilidad de acceso al envío aumenta considerablemente cuando los controles de seguridad se acercan al cargador. Las entrevistas sugieren que este aspecto actualmente no se tiene en cuenta en el sector, ya que la mayoría de los agentes no se referían normalmente a la contratación y selección del personal como actividades relevantes para las operaciones de seguridad y no se halló un sistema cuidadoso para informar sobre la identidad de todas las personas que intervienen a lo largo de la cadena de suministro.

Esto contrasta con el enfoque adoptado en otros países. Por ejemplo, Bart (2011) señala que un elemento esencial del programa estadounidense para los cargadores conocidos se basa en que la TSA coteje los nombres de todos los trabajadores con acceso a la carga aérea con listas de control de terroristas del Gobierno.

M1. Es necesario adoptar medidas que equilibren la atención a las amenazas internas y externas, al menos en los tres aspectos siguientes: directrices sobre la contratación, selección y formación de personal; control de la aplicación de los procedimientos; y mejora de la notificación a las autoridades competentes

Un segundo paradigma que puede llegar a afectar a las operaciones de seguridad de la carga y el correo aéreos es la tendencia a proteger el transporte de pasajeros. De nuevo, la experiencia demuestra que la mayoría de intentos de vulnerar gravemente la seguridad aérea se han producido en el «lado de los pasajeros». Pero, como sugieren los incidentes de octubre de 2010, no se debería dar por sentado que esto siempre será así.

Por consiguiente, al menos a nivel estratégico y en el marco legislativo, las medidas de seguridad impuestas a la carga y el correo aéreos deberían equivaler a las que se imponen al transporte de pasajeros. Sería posible introducir variaciones, por ejemplo, si en el futuro una evaluación del riesgo sugiriera que se prestara mayor atención a los pasajeros, pero al definir las normas básicas tanto el transporte aéreo de carga o correo como el de pasajeros deberían disponer de un marco adecuado. Además, mientras que los debates sobre la elaboración de perfiles de pasajeros parece haberse ralentizado debido a asuntos de la privacidad, parece ser que es posible aplicar este tipo de técnicas a la carga y el correo, mejorando el actual intercambio de información sobre envíos a lo largo de la cadena de suministro y contribuyendo a una metodología eficaz de evaluación del riesgo.

M2. Es necesario modificar la actual legislación europea para ajustar los procedimientos de seguridad aplicables a la carga y el correo a los que se aplican al transporte de pasajeros. Los cambios deberán incluir la definición de los «controles de seguridad» aplicables a la carga y el correo aéreos, disposiciones detalladas sobre el control y especificaciones para los programas nacionales de control de calidad en el ámbito de la seguridad de la aviación civil.

M3. Se deberán explorar medidas que mejoren el actual intercambio de información sobre los envíos a lo largo de la cadena de suministro, lo que abrirá nuevas posibilidades para la descripción del riesgo de la carga y el correo.

3.1.2. El papel de la OACI y la proliferación de normas y reglamentos

En el capítulo 2 se han planteado cuestiones relativas a la aparición de diversas normas y obligaciones jurídicas en el sector del transporte aéreo de mercancías y correo como respuesta a los incidentes de octubre de 2010 y sobre la capacidad de la OACI para ofrecer y aplicar un marco global en materia de seguridad que satisfaga a todas las partes. Asimismo, ha suscitado inquietud el recién adoptado marco comunitario para proteger la carga y el correo aéreos procedentes de terceros países y la relación de dicho marco con el reglamento internacional.

La OACI tiene la función y la competencia institucional de establecer un marco común de seguridad mundial para el transporte aéreo y los mecanismos para evaluar su aplicación. Sin embargo, la mayoría de las personas entrevistadas se mostraron poco dispuestas a considerar que esta organización pueda ser capaz de responder a las necesidades de seguridad aérea de forma satisfactoria para todas las Partes Contratantes en un futuro cercano. Los motivos más mencionados de esta afirmación son los tres siguientes:

- La lentitud de los procesos de adopción de decisiones de la OACI y su incapacidad para reaccionar con rapidez a las nuevas amenazas y riesgos;
- La dificultad de conciliar las expectativas de los países con las distintas necesidades y medios en materia de seguridad aérea, por ejemplo aquellos con gran capacidad de inversión frente a aquellos con recursos limitados y aquellos que afrontan niveles de amenaza más altos frente a aquellos que se piensa que corren poco riesgo; y
- La imposibilidad de la OACI para imponer el cumplimiento de sus SARP y su capacidad insuficiente para promover un intercambio eficaz de información entre sus Estados Contratantes.

Las consecuencias de esta situación son considerables y pueden resumirse de la siguiente forma:

- Los países con normas de seguridad más estrictas y que consideran que corren mucho peligro imponen y aplican un marco de seguridad independiente incluso fuera de sus territorios;
- La aparición de estrategias nacionales para la seguridad del transporte aéreo de mercancías genera obstáculos adicionales para lograr un consenso sobre normas comunes de seguridad en el seno de la OACI, lo que ralentiza aún más un proceso de adopción de decisiones que ya es largo de por sí;
- Falta de voluntad para intercambiar información sobre prácticas de seguridad entre los países por temor a que se introduzcan medidas unilaterales; y
- La coexistencia de múltiples sistemas normativos para la seguridad de la carga y el correo aéreos aumenta los costes del cumplimiento para los operadores aéreos y socava el potencial de los controles de seguridad rentables.

La mayoría de las partes interesadas reconoce que esta situación queda lejos de ser conveniente, pero definir un modo de cambiar el *statu quo* no es fácil. El Reglamento de la UE adoptado recientemente para proteger la carga y el correo aéreos en terceros países podría ser una oportunidad para avanzar en este debate. Pero por otra parte, hay quienes sostienen que la actuación de la UE constituye un paso hacia atrás y se aleja de lograr una solución global, dado que añade al régimen de los EE.UU. otro método internacional fuera del ámbito de competencia de la OACI. No obstante, la Comisión tiene una visión distinta y argumenta que el Reglamento de Ejecución (UE) nº 859/2011, adoptado recientemente, representa un avance hacia la futura cooperación internacional en la seguridad de la carga y el correo aéreos porque: primero, mantiene la estructura general propuesta por la OACI, reconociendo la vía de SCS y las de los controles; y segundo, genera un incentivo para que todos los países actualicen sus procedimientos de seguridad a fin de ser incluidos en la lista de países para los que no es necesaria la certificación ACC3 y disfrutar de mayor facilidad para transportar mercancías y correo a la UE.

Es evidente que será necesario detallar aún más determinados aspectos del Reglamento para que se convierta en una norma que mejore la cooperación en todo el mundo. En primer lugar, el proceso para preparar la lista de países exentos de ACC3 no es transparente, lo cual podría socavar su capacidad de motivar a los países para que actualicen sus niveles de seguridad. En segundo lugar, se dispone de poca información sobre la interrelación entre los criterios para obtener la certificación ACC3 y las SARP de la OACI. Estos dos elementos limitan las posibilidades del Reglamento europeo para sentar las bases de un método de seguridad global más integrado. Además, según parece, falta coherencia en el camino a seguir dentro de la UE. La mayor parte de las autoridades competentes que respondieron al cuestionario de este estudio no cree que el nuevo marco mejore las condiciones de seguridad hasta tal punto que no se necesiten medidas adicionales y, de hecho, prevén que tendrá efectos negativos en sus relaciones diplomáticas con los terceros países afectados. Igualmente, al parecer no existe ningún vínculo entre la certificación ACC3 y sus listas conexas de terceros países y los procesos europeos para negociar acuerdos internacionales de transporte aéreo y coordinar actividades de desarrollo de la capacidad.

En relación con las normas de la industria, que también se aplican a nivel mundial y se suman a las normas nacionales y de la OACI, la existencia de diferencias entre las compañías refleja las distintas visiones de la calidad de los controles de seguridad en

distintos países y aeropuertos y por parte de distintos agentes acreditados. La incidencia de este tipo de situaciones, incluso dentro de la UE, indica que todavía se necesita armonizar los controles de seguridad, en lo cual se centra la próxima sección. Las normas avanzadas de la industria que todavía no se manifiestan por completo en el marco legislativo podrían ayudar a comprender las buenas prácticas y la forma de mejorar los controles de seguridad del modo más rentable.

Antes de resumir qué medidas podrían adoptarse para potenciar la coherencia de las políticas, es necesario reconocer que el proceso no es tan sencillo como podría parecer a primera vista. La creación de las listas de «exención » y «alto riesgo» en el marco del Reglamento de Ejecución (UE) nº 859/2011 es el resultado de una evaluación de las condiciones en que se aplican los procedimientos de seguridad de la carga y el correo aéreos, además de un análisis de la amenaza y el riesgo realizado por órganos de inteligencia. Si bien el primer aspecto puede hacerse más transparente y coordinarse a nivel mundial, los conocimientos de inteligencia, por naturaleza, es imposible que ofrezcan transparencia y rendición de cuentas. Toda medida propuesta en este ámbito debe tener en cuenta esta limitación y el hecho de que aumentar la rendición de cuentas por un lado, podría poner al otro en peligro.

M4. Se deberá explorar a fondo el potencial del recientemente adoptado Reglamento 859/2011 de la UE para elaborar un programa de trabajo mundial reforzado para la seguridad de la carga. Con este fin, se deberían considerar las siguientes acciones:

a) Vincular las exenciones de la certificación ACC3 al cumplimiento de las SARP de la OACI y aumentar la transparencia durante todo el proceso;

b) Definir el marco para la validación independiente de tal manera que pueda llegar a hacer partícipes a las autoridades, auditores e inspectores de terceros países;

c) Establecer vínculos entre el proceso para la certificación ACC3 y las listas de exención y la negociación de acuerdos bilaterales de servicios aéreos con terceros países;

d) Definir las prioridades para los programas de desarrollo de la capacidad en función de la probabilidad de elevar la categoría de los países dentro de las listas de «exención» y «alto riesgo».

3.1.3. La capacidad de las autoridades competentes en los Estados miembros

Las autoridades responsables de la seguridad de la aviación en los Estados miembros representan un papel muy importante en la seguridad de la carga y el correo aéreos. A menudo participan en los grupos de trabajo correspondientes del Consejo y en el proceso de comitología[20] —lo que hace que contribuyan como legisladores— y también funcionan como «expertos técnicos» responsables de aplicar y hacer que se cumpla el reglamento sobre la carga y el correo aéreos. Esta estructura es común en varias esferas de políticas europeas. Pero en el caso concreto de la seguridad del transporte aéreo hay indicios de que el marco actual no funciona de manera óptima, en especial porque se producen quejas sobre la falta de armonización a nivel europeo.

Antes de ahondar en las posibles medidas para abordar este problema, conviene reflexionar sobre los posibles motivos de esta falta de armonización. El Derecho comunitario establece las disposiciones generales que rigen la seguridad de la carga y el correo aéreos, que las

[20] La Comisión con frecuencia está facultada para aplicar la legislación de la UE con la ayuda de los comités compuestos por representantes de los Estados miembros.

autoridades competentes en los Estados miembros utilizan para elaborar programas de seguridad aérea específicos para el ámbito nacional. La Comisión tiene competencias para supervisar el trabajo de los Estados miembros, en particular organizando auditorías e inspecciones.

Sin embargo, existen diferencias entre los Estados miembros (y sus autoridades competentes), lo que pone de relieve las distintas dimensiones del mercado del transporte aéreo y las percepciones divergentes de los riesgos de seguridad en la aviación civil. Mientras que algunos Estados miembros tienen la capacidad para establecer con iniciativa propia un programa de seguridad de la carga y el correo aéreos usando los reglamentos europeos como punto de partida, otras autoridades competentes limitan su función a asegurar el cumplimiento de las obligaciones mínimas establecidas con arreglo a la legislación europea. Por lo tanto, mientras que algunos países ofrecen información detallada y adaptada a sus circunstancias específicas a las diversas partes implicadas en la seguridad de la carga y el correo aéreos, otros Estados miembros simplemente adoptan la legislación de la UE como su programa nacional, dejando considerables lagunas informativas. Esto da lugar a que se denuncie que algunas autoridades competentes no ofrecen bastante información o no colaboran totalmente con la industria, o que los criterios para determinados procedimientos o procesos de certificación varían de un Estado miembro a otro.

Además, puesto que el Derecho de la UE se abstiene de detallar exactamente cómo aplicar todos los procedimientos de seguridad de la carga y el correo aéreos, algunos Estados miembros adoptan disposiciones que pueden trastornar el mercado. Por ejemplo, el número de métodos de control permisibles está más restringido en algunos Estados miembros que en otros y, en algunos casos, incluso el orden en que se deben aplicar se proscribe más estrictamente que en las normas básicas establecidas a escala comunitaria. Aunque en principio este enfoque debería permitir que los Estados miembros adaptaran sus procedimientos a los riesgos reales y las circunstancias locales, también puede tener consecuencias negativas, especialmente en cuanto a crear igualdad de condiciones entre los distintos participantes en las cadenas de suministro de la carga aérea en toda la UE y en la promoción de buenas condiciones para la incorporación al mercado y la investigación y el desarrollo de equipos de seguridad.

Si todo siguiera igual, sería preferible que se creara una igualdad de condiciones a nivel europeo, pero esto no surgió como prioridad fundamental para las partes interesadas. Al fin y al cabo, la carga normativa adicional en algunos Estados miembros procede, ante todo, de la alta prioridad que, como es lógico, el gobierno en cuestión concede al riesgo de las amenazas para la seguridad y los atentados terroristas. En segundo lugar, no está claro hasta qué punto los distintos participantes en la cadena de suministro de la carga aérea de la UE compiten de forma razonable con otros fuera de su proximidad geográfica. Si una mercancía se ha de transportar de Londres a Milán, son solo los operadores con sede en Londres y con sede en Milán respectivamente quienes competirán entre ellos. Una excepción importante, no obstante, es la carga en transferencia para la que existe competencia entre operadores en distintas partes de la UE. En tercer lugar, mientras que la carga reglamentaria adicional que se impone a los operadores en algunos Estados miembros puede significar que no operan en igualdad de condiciones con rivales de otras partes de Europa, esta carga adicional puede facilitar el acceso a mercados extranjeros con normas de seguridad más estrictas (en particular los EE.UU.).

La cuestión de la armonización técnica de los equipos se considera más importante. Los proveedores de equipos de seguridad aérea ya están preocupados por el alto nivel de incertidumbre al que está sometida su actividad, dada la necesidad de tener que adaptar

constantemente las tecnologías a la última amenaza. La variación reglamentaria de los Estados miembros de la UE se suma a esta incertidumbre y limita la capacidad de los proveedores para aprovechar a fondo el mercado interior de la UE. Por ejemplo, según se informa, a algunos Estados miembros les agrada aceptar determinados métodos de control con menor inversión y costes operativos que otros Estados miembros consideran inadecuados. A pesar de que (como se ha explicado anteriormente) es posible que esto no afecte mucho a la competencia entre operadores a lo largo de la cadena de suministro, sí afecta al trabajo de los fabricantes de equipos que deben adaptar su oferta comercial a estas diferencias (es decir, un producto que es una solución competitiva en un Estado miembro puede no serlo en otro).

M5. Mejorar la coordinación de la labor de las autoridades competentes en los Estados miembros, estudiando los beneficios de estos dos enfoques alternativos:

a) Mantener la actual estructura institucional pero incluyendo más detalles en determinadas partes de la legislación de la UE; o

b) Trasladar parte de las responsabilidades de aplicación de las autoridades competentes a una nueva Agencia Europea para la Seguridad Aérea.

3.2. Aplicación de procedimientos de seguridad

La información sobre la aplicación práctica de los procedimientos de seguridad fue más difícil de obtener, debido tanto a la falta de capacidad para realizar evaluaciones y entrevistas a gran escala en los Estados miembros de la UE como a que la mayoría de los «detalles» de los procedimientos de seguridad son información confidencial (y a la que las partes normalmente prefieren no hacer referencia durante las entrevistas). Sin embargo, la investigación planteó preguntas importantes para debate que se exponen a continuación en el recuadro 6.

Recuadro 6: Temas de debate: Aplicación de los procedimientos de seguridad

P.7. El cambio de que la acreditación de expedidores conocidos la otorguen las autoridades competentes de los Estados miembros en lugar de los agentes acreditados pretende atajar los problemas que surgen de los posibles conflictos de intereses. Sin embargo, ¿las autoridades competentes tendrán la capacidad para aplicar de forma satisfactoria los programas de los expedidores conocidos? ¿Se está gestionando adecuadamente el periodo de transición? ¿Cuál será el papel de los transitarios en el futuro régimen de seguridad de la carga y el correo aéreos?

P.8. Al parecer, se ha extendido la creencia en todo el sector de que los controles de base tecnológica son más eficaces para la protección de la carga y el correo. ¿Las tecnologías actuales garantizan que la carga y el correo siempre se sometan a control de una forma que asegure razonablemente que un envío no contiene ningún artículo prohibido? ¿Es necesario armonizar los procedimientos de control, en especial en aquellos casos en que la aplicación de un método determinado no sea concluyente?

P.10. La UE ha reforzado recientemente sus normas de seguridad para los vuelos procedentes de terceros países con destino a la UE. Sin embargo, surgen preguntas sobre la repercusión que tendrán estas medidas en cuanto a las mejoras de seguridad y los costes. ¿Las disposiciones recientemente adoptadas sobre la certificación ACC3 mejorarán considerablemente la seguridad de la carga procedente de terceros países? ¿Es la validación independiente una medida fundamental en la protección de la carga y el correo aéreos que proceden de terceros países? ¿Cuáles serán las consecuencias de este marco para el sector?

Puesto que la cuestión del aumento de armonización ya se trató en la sección anterior, este debate sobre la aplicación de los procedimientos de seguridad se centrará en tres temas fundamentales: 1) los efectos previstos de los últimos cambios de la vía de SCS; 2) si existe una tendencia a depender demasiado de soluciones de base tecnológica y los límites de este tipo de métodos de control; 3) los posibles problemas e inconvenientes del recién adoptado marco legislativo de la UE para proteger la carga procedente de fuera de la UE.

3.2.1. Aplicación de la seguridad de la cadena de suministro (SCS)

Como se describe en la sección 2.2, un cambio que se está empezando a aplicar en el marco de seguridad de la carga y el correo aéreos es que los expedidores conocidos serán autorizados directamente por las autoridades competentes de los Estados miembros y no por los agentes acreditados. Se cree que este cambio tendrá más repercusión de la que sugeriría un análisis inmediato y el alcance de sus efectos seguro que sobrepasará la función del expedidor conocido.

En el sistema actual, los agentes acreditados (normalmente transitarios) son los responsables de organizar la SCS. Como entidades que salvan las distancias entre quienes necesitan transportar carga y correo por vía aérea y quienes en realidad ofrecen los servicios de transporte para hacerlo, los transitarios tienen un profundo conocimiento del historial de un envío, desde su origen hasta su destino. Puesto que la SCS brinda la oportunidad de proteger la carga y el correo aéreos de forma rentable, los transitarios normalmente promoverían de forma activa su capacidad para certificar a expedidores conocidos (una extensión natural de sus servicios) al dirigirse a cargadores con gran necesidad de transporte aéreo. Sin embargo, dadas las estrechas relaciones comerciales que existen entre los transitarios y los cargadores a quienes ellos certificarían, han empezado a surgir inquietudes con respecto a la aplicación real de procedimientos estrictos de seguridad. Los procedimientos de seguridad podrían acabar relajándose si la SCS se convierte más en un sistema basado en la responsabilidad jurídica (en el que el cargador asumiría la responsabilidad de su carga) en lugar de un procedimiento de verdaderos controles de seguridad.

A raíz del reconocimiento de estos posibles problemas y dado que, incluso dentro del sector, algunos actores parecen reacios a depender de la SCS, el refuerzo de este sistema es un avance bien acogido. No obstante, todavía quedan dos preguntas por responder en relación con la puesta en práctica del nuevo régimen: si las autoridades competentes están en situación de reemplazar a los transitarios en su función de mediadores de la cadena de SCS; y cómo puede aprovecharse el conocimiento que posee el transitario sobre el historial del envío para mejorar la eficacia de la SCS.

En cuanto a la primera pregunta, hay pruebas sólidas de que a la mayoría de las partes interesadas les preocupa la capacidad de las autoridades competentes para asegurar satisfactoriamente un buen funcionamiento de la SCS. Partiendo de la investigación realizada, es evidente que algunos Estados miembros todavía están preparando el proceso para la acreditación de expedidores conocidos y las partes interesadas se quejan de que se está compartiendo poca información con los operadores de seguridad. Asimismo, en general, los expedidores conocidos no son organizaciones que entren dentro del ámbito del sector del transporte y tienen una corta trayectoria de participación en los reglamentos de seguridad del transporte. Por lo tanto, parece que es necesario un enfoque con más iniciativa por parte de los Estados miembros y las autoridades competentes a la hora de concienciar a los expedidores conocidos acerca de los cambios reglamentarios y cómo pueden obtener o conservar su certificación de expedidor conocido.

La segunda pregunta de cómo puede continuar añadiendo valor el transitario se ha debatido poco hasta ahora. En el régimen de SCS vigente antes del Reglamento de Ejecución (UE) nº 300/2008 (ahora en fase de transición), los transitarios desempeñaban un papel destacado porque acreditan a los expedidores que aplicarán los controles de seguridad, hacen cumplir esta aplicación y protegen la carga de la interferencia no autorizada a lo largo de sus diversas etapas de transporte y almacenaje. Los cambios alterarán drásticamente esta situación porque la función de los transitarios se limitará a proteger la carga y el correo que ya haya pasado los controles de seguridad[21]. Si bien esto no debería plantear grandes problemas, también es cierto que los transitarios son las partes de la cadena de suministro que mejor conocen el historial del envío. Este conocimiento es muy útil, sobre todo en el contexto de una mayor seguridad de la carga y el correo aéreos basada en el riesgo, y se deberían evaluar mecanismos que garanticen el intercambio de información a lo largo de la cadena de suministro.

M6: Intensificar la colaboración de la Comisión Europea y las autoridades competentes de los Estados miembros con los expedidores conocidos para facilitar su certificación por parte de las autoridades públicas y la aplicación de la SCS. Este enfoque deberá considerar, en particular, que algunas de estas organizaciones no están familiarizadas con los procedimientos de seguridad del transporte y podrían necesitar apoyo externo o desarrollo de la capacidad.

M7: Mejorar el intercambio de la información de seguridad pertinente sobre cada envío a lo largo de la cadena de suministro.

3.2.2. Dependencia excesiva de los controles de base tecnológica y limitaciones de la capacidad

Las entrevistas realizadas en el marco de este estudio indican una clara tendencia de quienes participan en la seguridad de la carga y el correo aéreos a depender cada vez más de soluciones de base tecnológica como método principal para proteger la carga y el correo aéreos. Esto plantea dos cuestiones: primero, el control de base tecnológica puede fallar pero se carece de conocimientos acerca de estos posibles fallos; y segundo, se necesitan normas comunitarias más unificadas y prescriptivas sobre los controles, junto con procedimientos mejor definidos para evaluar que el controlador esté satisfecho y para volver a realizar los controles cuando sea necesario.

Con referencia a la primera idea, quienes participan en la cadena de suministro de la carga aérea en ocasiones sugirieron la posibilidad de relajar algunos procedimientos de control. Por ejemplo, cuando los envíos proceden de clientes desconocidos u ocasionales (es decir, con un riesgo potencial más elevado), simplemente se podrían etiquetar como «se debe someter a control» sin ningún otro aviso. Por otro lado, varios expertos expresaron la opinión de que el control garantizaría un nivel más alto de protección y haría que la SCS fuera redundante e innecesaria. Estas impresiones parecen subestimar la complejidad inherente del proceso de control y el hecho de que ofrecer información detallada sobre el envío al controlador puede llegar a hacer que los controles sean más eficaces.

[21] Es importante señalar que los agentes acreditados, como los transitarios, pueden aplicar controles de seguridad o controles a la carga y el correo aéreos. Sin embargo, esto solo ocurre en circunstancias excepcionales ya que suelen ser los servicios de asistencia en tierra quienes asumen esa responsabilidad.

Por otro lado, conviene observar que las partes interesadas que se encargan del proceso de control prestan mucha atención a la forma en que se aplica y conocen muy bien sus características específicas. Además de la formación específica, algunas empresas subcontratan la prestación de estos servicios para permitir un mayor grado de especialización. Sin embargo, es importante subrayar que algunos autores recomiendan más financiación de proyectos que exploren la interacción entre las personas, los procesos y las tecnologías como los aparatos de control, los escáneres corporales y la biometría (CSES, 2011).

Fue posible comprender que los procedimientos de control para la carga y el correo aéreos son menos exhaustivos que para otros ámbitos de la seguridad aérea, como el equipaje de bodega de los pasajeros. De conformidad con las normas de la UE, cuando el control del equipaje de bodega no permite determinar que no existen artículos prohibidos, por ejemplo, debido a la densidad del objeto que se analiza, se deberá aplicar otro medio de control. Normalmente hay tres niveles de seguridad para el equipaje de bodega: 1) se aplica un primer método de control, que suele consistir en rayos X; 2) si no es concluyente, se aplica un segundo método de control; y 3) si el controlador no está satisfecho, se pedirá al pasajero que permita un registro manual del equipaje. Solo en caso de que fallen los tres niveles se rechazará transportar el equipaje. Para la carga y el correo el procedimiento es mucho menos riguroso: normalmente solo se aplica un método de control y se avisa al cargador cuando no es concluyente (o cuando se rechaza la carga o el correo).

Este sistema impone gran responsabilidad al controlador que debe decidir tras un solo control si aceptar el envío o llamar al cargador y alterar gravemente el proceso de transporte. A pesar de que la mayoría de los expertos y partes interesadas insistieron en que las normas de seguridad son de máxima prioridad, también se hicieron referencias a la carga que se transporta por tierra a otro Estado miembro donde se embarca en una aeronave diferente. Esto sugiere que es necesaria una mayor normalización del proceso de protección de la carga para aumentar la seguridad y hacer que el marco reglamentario de la UE sea más creíble. Las autoridades responsables de la elaboración de políticas deberían considerar en especial que los requisitos para la carga y el correo se ajusten a los establecidos para el equipaje de bodega.

Por último, cabe destacar que muchos expertos y partes interesadas (incluidas algunas autoridades competentes) creen que llegar a someter a control el 100 % de la carga y el correo es deseable para mejorar la seguridad, especialmente en aquellos casos en que la carga se transportaría en aeronaves de pasajeros. Aunque esta cuestión está cada vez más presente en el plan de trabajo, sobre todo porque los EE.UU. tienen el objetivo de que todo se someta a control, la mayoría también reconoce que las capacidades actuales no permiten una aplicación inmediata del control competo. Dada la necesidad de que la industria planifique sus inversiones en seguridad en un marco reglamentario estable, es importante aclarar si la UE considera el control completo de la carga y el correo un objetivo a largo plazo o si se compromete a fomentar métodos alternativos, en concreto la SCS.

M8. Incrementar la concienciación de todas las partes de la cadena de suministro con respecto a las limitaciones de los controles y establecer un marco que permita que la información de seguridad clave se comparta con el vigilante (potencialmente en el marco de las medidas ya mencionadas para mejorar los flujos de información sobre cada envío a lo largo de la cadena de suministro).
M9. Asegurar que los fondos de I+D de la UE aborden adecuadamente la cuestión de la interacción entre las personas y las tecnologías relativas a la seguridad de la aviación.

M10. Revisar el proceso de control de la carga y el correo para añadir disposiciones para controles secundarios, en consonancia con las aplicables al transporte de pasajeros.

M11. La Comisión Europea debería promover una evaluación completa de los beneficios de que absolutamente todo se someta a control. Esta serviría de base para valorar si este enfoque es deseable a más largo plazo y analizar las consecuencias para la inversión en el aumento y la mejora de la SCS, teniendo en cuenta la necesidad de ofrecer un marco de inversión estable a la industria.

3.2.3. Protección de la carga y el correo en terceros países

El nuevo marco de la UE para proteger la carga y el correo aéreos que proceden de terceros países ya se ha discutido en la sección 3.1.2, en especial la interacción entre estas normas y el marco internacional definido a través de la OACI. No obstante, conviene plantear algunas preguntas sobre la aplicación real de este marco y sus efectos en la seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo.

Se está formando un consenso acerca de que es necesario actuar con el fin de incrementar la seguridad de la carga y el correo procedentes de terceros países. **Los expertos expresaron serias dudas sobre la capacidad de las normas vigentes antes de febrero de 2012 para ofrecer la seguridad necesaria de la carga aérea, una posición que repitieron varias autoridades competentes**. Por lo tanto, la introducción del Reglamento de Ejecución (UE) nº 859/2011 en principio fue bien acogida. No obstante, esta plantea inquietudes respecto a la responsabilidad jurídica y algunos consideran que no es más que «un intento de echar tierra sobre el problema de la seguridad con la esperanza de que este desaparezca». Hasta 2014 las compañías aéreas asumirán la responsabilidad de mejorar los controles de seguridad mediante la acreditación ACC3. De cualquier modo, hay expertos que temen que los operadores aéreos no tengan la capacidad necesaria para garantizar que lo que son mejores prácticas en teoría (es decir en la designación ACC3) se reflejen en el refuerzo de los procedimientos. A partir de 2014, con la validación independiente de los procedimientos de seguridad en terceros países, la investigación realizada para este estudio indica que el nuevo Reglamento incrementaría la eficacia de los controles de seguridad a pesar de que (como ya se ha señalado anteriormente) surgen algunas preguntas con respecto a su aplicación y costes.

Otra cuestión se refiere a la creación de listas de «exención» y «alto riesgo» para la carga y el correo aéreos procedentes de terceros países. Pese a que algunas autoridades están convencidas de que estas listas no harían peligrar la seguridad, otras autoridades competentes y partes interesadas temen que pudieran vulnerar la seguridad. Por ejemplo, existe información limitada sobre la forma en que el sistema asegura la aplicación de controles de seguridad a las mercancías procedentes de países que figuren en la lista de HRCM a través de países que estén exentos de la designación ACC3 antes de introducirse en la UE.

Es importante tener presente que el Reglamento de Ejecución (UE) nº 859/2011 se adoptó en el marco de un plan de acción para fortalecer la seguridad de la carga aérea que tenía por objeto solucionar temas de interés particular a consecuencia de los incidentes que sucedieron en octubre de 2010. En gran medida su objetivo es ofrecer un marco para medidas de aplicación inmediata en terceros países y esto se logrará mediante las normas aplicables desde febrero de 2012. No obstante, la investigación pone de manifiesto que la

repercusión real de estas medidas es motivo de preocupación y todavía se ha de realizar un análisis de la relación coste-beneficio.

M12. La Comisión Europea deberá estudiar la repercusión real de los cambios reglamentarios para proteger las mercancías y el correo entrantes que procedan de terceros países (es decir, la certificación ACC3), incluidos un análisis de la relación coste-beneficio y una consulta completa de todas las partes afectadas. El trabajo deberá considerarse urgente porque 1) varios expertos han indicado que el marco actual no basta para lograr el nivel necesario de seguridad y 2) los requisitos previstos para 2014 son ambiciosos y difíciles de aplicar, lo que significa que tanto la industria como las autoridades competentes necesitan tiempo para preparar su cumplimiento.

3.3. Cuestiones horizontales

Esta última sección evalúa las posibles deficiencias en el sistema de seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo que tienen que ver con el marco institucional y la aplicación práctica de los procedimientos de seguridad. Algunas de ellas podrían estar estrechamente relacionadas con las cuestiones ya discutidas en las secciones anteriores, pero el centro de atención ahora es su carácter transversal.

Hasta cierto punto, todos los temas que son objeto de debate se refieren un poco al marco reglamentario y las cuestiones relativas a la aplicación práctica de los procedimientos. Pero los dos casos señalados en el recuadro 7 son verdaderamente horizontales.

Recuadro 7: Temas de debate: Aspectos horizontales

P.3. Hay indicios de que las relaciones entre industrias a lo largo de la cadena de suministro están perdiendo importancia y están siendo reemplazadas por el reglamento impuesto por el Estado. ¿Es necesario incrementar el uso de normas de la industria y promover el intercambio de buenas prácticas dentro de la cadena de suministro? ¿La carencia actual de relaciones entre industrias en la cadena de suministro podría llegar a debilitar la seguridad de la carga y el correo aéreos?

P.6. La vía de SCS ofrece la posibilidad de asegurar que un envío no contenga ningún artículo prohibido. Sin embargo, su eficacia depende de la buena coordinación entre las diversas entidades que intervienen a lo largo de la cadena de suministro, complementada por un grado adecuado de controles aleatorios de los procedimientos de cada una de las partes. Puesto que muchas de las entidades implicadas en la SCS mantienen fuertes vínculos comerciales entre ellas, ¿es posible que estos vínculos debiliten su capacidad para imponer el cumplimiento de los procedimientos de seguridad establecidos?

Básicamente estas preguntas abordan la cuestión horizontal de cómo se organiza el proceso global de los controles de seguridad y cómo coordinan las distintas partes. Esto surgió como un elemento decisivo cuya importancia actualmente parecen haberla subestimado casi todas las partes implicadas en la seguridad de la carga y el correo aéreos. Otra cuestión horizontal importante que no deriva del régimen actual de seguridad de la carga y el correo aéreos es el debate sobre avanzar hacia un enfoque que tenga en cuenta el riesgo y se base en él. Esto se está discutiendo actualmente en el Reino Unido y, según parece, es importante, ya que muchos expertos creen que solo un marco de seguridad basado en el riesgo puede ofrecer un sistema de seguridad de la carga y el correo aéreos resistente y capaz de adaptarse a largo plazo.

3.3.1. Revisión del proceso de seguridad

El examen de publicaciones para este estudio y las numerosas entrevistas realizadas durante su desarrollo sugieren que **el marco de seguridad para la carga y el correo aéreos se basa en dos principios que se contradicen con aquellos en los que se basan otras políticas de aviación** (por ejemplo, en el campo de la seguridad operacional). A saber:

- La distribución de obligaciones y responsabilidades entre las partes a lo largo de la cadena de suministro; y
- La eliminación de solapamientos entre los procedimientos de seguridad y la limitación de redundancias.

Un análisis del marco actual pone de manifiesto que en esencia cada parte obtiene una acreditación determinada con una autoridad pública (en razón a una inspección o validación independiente), aplica unos procedimientos de seguridad y controles determinados y entrega el envío a la siguiente parte en la cadena de suministro con una confirmación de que se han efectuado los procedimientos oportunos. Al ser el último elemento de la cadena de suministro que debe decidir si la carga o el correo se puede embarcar en la aeronave, este sistema parece dar a entender que la responsabilidad actualmente recae sobre los operadores aéreos.

Al final el operador aéreo es el responsable de verificar toda la documentación y aceptar que se transporte el envío. Pero los operadores aéreos normalmente no realizan controles de seguridad por sí mismos, sino que transfieren esta responsabilidad a otras partes acreditadas de la cadena de suministro. Por tanto, en cierto modo, es un círculo vicioso en el que todas las entidades parecen estar aplicando una serie de controles, pero ninguna supera a las demás en obligación o interés cuando se ha de informar posteriormente en la cadena de suministro. Este problema aumenta con las interdependencias comerciales que aparecen, empezando por la posibilidad de un conflicto de intereses por el cual las compañías aéreas podrían negarse a hacer negocios no transportando determinadas mercancías.

Parece razonable creer que solo un sistema basado en la certificación y la inspección por parte de autoridades públicas puede garantizar cierto grado de confianza en una cadena de socios comerciales. No obstante, se ha de reconocer que este planteamiento está motivando la implementación de un sistema en el que todas las partes son responsables de unos procedimientos determinados que no están totalmente integrados con los de las demás partes. Además, parece faltar el intercambio de información sobre el envío e información pertinente obtenida con procedimientos de seguridad, ya que existe incertidumbre con respecto a la responsabilidad jurídica de los envíos.

A estas preocupaciones se suma que el diseño del marco legislativo se dirige hacia la eliminación de controles redundantes entre los socios[22]. Pese a que los programas de seguridad de las diversas entidades incluyen disposiciones para aplicar controles aleatorios a la carga ya inspeccionada, no fue posible determinar cómo se ajustan dichas disposiciones al marco de seguridad global ni cómo se aprovechan sus resultados para

[22] Redundante puede referirse a 1) una repetición innecesaria de determinados procedimientos o 2) la aplicación de comprobaciones que se han de efectuar en el caso de que funcione mal alguna de las partes. En el caso de este informe, la palabra «redundante» debería entenderse como se describe en el punto 2), o como la aplicación de verificaciones para garantizar que el sistema es capaz de resistir un fallo en un control determinado, lo que lo hace más fiable.

establecer un ciclo de mejora constante de los procedimientos de seguridad a lo largo de la cadena de suministro.

M13. Se necesita con urgencia revisar la aplicación actual de los procedimientos de seguridad en toda la cadena de suministro. Si bien es necesario que una autoridad competente pública supervise el sistema (en especial la emisión de certificaciones y acreditaciones), esto no debería reemplazar las relaciones directas entre las partes de la industria en la cadena de suministro para: mejorar la coordinación de los controles de seguridad, intercambiar información pertinente sobre cada envío y aplicar comprobaciones redundantes y la validación aleatoria de evaluaciones previas.

3.3.2. Hacia una seguridad basada en el riesgo

Ante la tendencia hacia un aumento de los requisitos de control y otros métodos costosos para proteger el transporte aéreo de mercancías y correo, la industria ha estado especialmente activa al demandar un enfoque de la seguridad de la aviación basado en el riesgo. No es de sorprender que esta petición haya sido especialmente firme en aquellos países que se sienten expuestos a altos niveles de amenazas y, en consecuencia, tienen sistemas de seguridad más restrictivos, en particular los EE.UU. y Reino Unido (Bart, 2010; Departamento de Transporte del Reino Unido, 2011).

Un sistema de seguridad basado en el riesgo se define como un sistema que incorpora una evaluación de posibles amenazas y los recursos para hacerles frente, ofrece incentivos a los cargadores para reforzar los controles de seguridad de la cadena de suministro y destina a inspección la carga que se considera de alto riesgo (Bart, 2010). En esencia, una serie de datos sobre cada envío se usaría para determinar su riesgo, que serviría de base para decidir qué controles de seguridad se deben aplicar.

En cierto modo, el marco europeo para la seguridad de la carga y el correo aéreos ya incluye un enfoque basado en el riesgo. En primer lugar, si un envío procede de un expedidor conocido o un expedidor cliente, puede quedar exento de someterse a control, lo que pone de relieve la percepción de que estos cargadores son fiables y sus envíos representan poco riesgo para la seguridad. En segundo lugar, en el otro extremo de la escala se está poniendo en marcha una metodología para identificar la carga y el correo de alto riesgo (HRCM) a los que se aplicarían controles de seguridad reforzados. Hay otros aspectos de la legislación de la UE para la seguridad de la carga y el correo aéreos que ponen de relieve un enfoque basado en el riesgo, como el hecho de que los Estados miembros estén autorizados para aplicar medidas más estrictas a fin de abordar niveles de riesgo y amenaza más altos, existe una vía de SCS para las aeronaves exclusivamente de carga y será posible conceder excepciones a la certificación ACC3 a algunos países.

Con objeto de ampliar el actual sistema basado en el riesgo y de que abarque un nivel superior más estratégico, es necesario responder a dos preguntas importantes: qué tipo de información se usaría para evaluar el riesgo y qué criterios determinarían el nivel de riesgo.

Hay tres vías para conseguir la información necesaria para analizar el riesgo de un envío concreto: el uso de la información sobre el envío recogida a lo largo de la cadena de suministro, la estrecha cooperación con las aduanas y los conocimientos de los servicios de inteligencia. Este último cae fuera del alcance de este estudio, pero por supuesto para los

primeros dos es necesario aplicar medidas que faciliten el intercambio de información relevante si se ha de avanzar hacia un sistema de seguridad basado en el riesgo. Si las declaraciones de aduanas se deben usar para evaluar los riesgos de seguridad de la carga y el correo, se ha de considerar el plazo para su presentación. En algunos casos, el plazo para la presentación de la declaración de carga se produce después de que la aeronave ya haya despegado de su aeropuerto de salida. Esto puede resultar adecuado para fines de aduana pero evidentemente es demasiado tarde si el objetivo es impedir el transporte aéreo de artículos prohibidos.

En relación a los criterios para determinar el nivel de riesgo, se pueden consultar las publicaciones en busca de inspiración. Por ejemplo, según Bart (2011), los factores de riesgo de la TSA pueden incluir el país de origen y puntuaciones de riesgo basadas en datos sobre el remitente, el receptor y otras características del envío (el pago en efectivo de los gastos de envío puede considerarse un indicador de riesgo en determinados mercados). Algunos agentes de la industria, como los «integradores» utilizan criterios similares para determinar qué procedimientos de seguridad aplicar a cada envío. No obstante, lo que parece faltar en el debate a escala europea es quién será la entidad responsable de la evaluación del riesgo. No existe ningún organismo europeo equivalente a la TSA estadounidense y en secciones anteriores ya se han examinado las preocupaciones que suscitan las autoridades competentes. Por otro lado, existen pruebas de que las relaciones comerciales entre las partes a lo largo de la cadena de suministro pueden relajar algunos procedimientos de seguridad. Por lo tanto, considerando que una evaluación del riesgo podría afectar a los gastos de seguridad, dejarla en manos de la industria quizás no sea tan buena idea.

M14. Para cambiar a un sistema de seguridad de la carga y el correo aéreos basado en el riesgo, las entidades de la cadena de suministro deben compartir información de una forma más sistemática. Es necesario que exista un sistema que permita que la información pertinente sobre seguridad se transfiera desde el cargador hasta el operador aéreo. También se debe valorar cómo aprovechar la información existente de las aduanas para los fines de una evaluación de la seguridad basada en el riesgo. Es necesario que se discuta quién debería asumir la responsabilidad de determinar el riesgo de cada envío y con qué criterios.

4. IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE MEDIDAS PARA MEJORAR LA SEGURIDAD DE LA CARGA AÉREA

En el capítulo 3 se han identificado 14 medidas (M1-M14) que se podrían aplicar para hacer frente a los problemas más importantes que afectan al marco de seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo. En este capítulo se analizarán dichas medidas, estableciendo cuatro situaciones hipotéticas para la acción política con objeto de mejorar este marco.

Las medidas anteriormente mencionadas pueden dividirse en dos grupos: 1) aquellas que afectarán a la responsabilidad jurídica de las organizaciones implicadas en la seguridad de la carga y el correo aéreos y 2) las acciones que abordan el proceso de seguridad en sí. En el examen que incluye este estudio del actual marco de seguridad de la carga y el correo aéreos se identificó una responsabilidad ambigua entre las partes implicadas y la ausencia de procedimientos de seguridad estables y detallados. Esto da lugar a un sistema de seguridad en el que proliferan las normas, las entidades concentran sus esfuerzos en transferir la responsabilidad a lo largo de la cadena de suministro y los controles de seguridad quedan lejos de resultar rentables. Por lo tanto, parece que son necesarias ambas medidas para aclarar la responsabilidad jurídica y mejorar el proceso de seguridad.

El gráfico que aparece a continuación presenta dos vías para mejorar la seguridad de la carga y el correo aéreos. La vía de las casillas en color rojo muestra la evolución prevista del sistema si las medidas se centran en el proceso, es decir, si limitan su alcance a la aclaración y armonización de los procedimientos. La vía de las casillas en color verde ilustra los resultados previstos de una estrategia que combina las medidas orientadas al proceso y un marco nuevo para aclarar las relaciones entre las diversas partes implicadas en la seguridad de la carga y el correo aéreos.

Este gráfico representa de forma esquemática, cómo, actuando en los aspectos del «proceso» y de la «responsabilidad jurídica», el cambio a un marco de seguridad del transporte aéreo de mercancías donde exista una asignación clara de responsabilidades, el intercambio exhaustivo de información y procedimientos armonizados, contribuirá con eficacia al desarrollo de la confianza entre las distintas partes (es decir, la vía verde en el gráfico) frente a la situación actual donde la confianza solo se garantiza a través de procedimientos burocráticos. Este cambio en la lógica subyacente constituye la base de un sistema de seguridad resistente, capaz de adaptarse, basado en el riesgo, eficaz y eficiente.

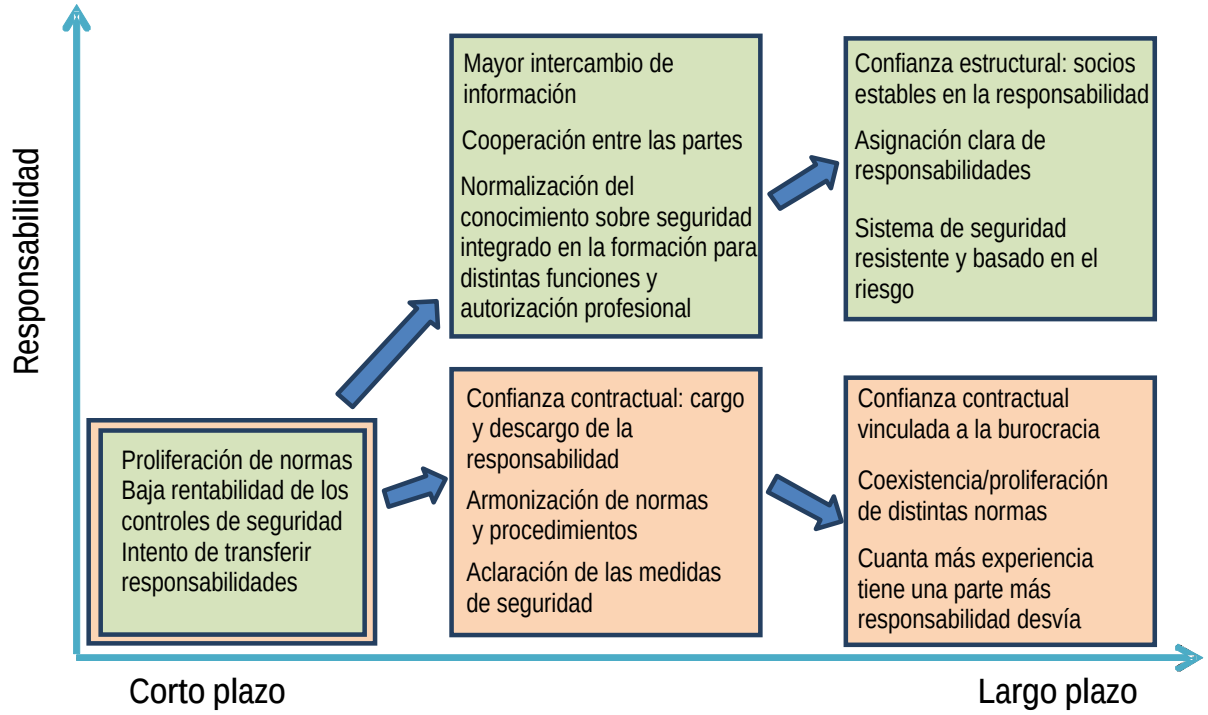
Las medidas para mejorar el proceso suelen ser más sencillas de aplicar a corto plazo del mismo modo que los instrumentos políticos de «mando y controles» (como la legislación y las inspecciones) normalmente serán eficaces. No obstante, aunque el sistema muestra que se pueden conseguir mejoras actuando solo en la aplicación de procedimientos mejorados, es posible que estos no mejoren sustancialmente la seguridad durante un periodo más largo, ya que no ofrecen soluciones para mejorar las relaciones de las diversas entidades implicadas ni la aclaración de las cuestiones de responsabilidad jurídica.

Si las actividades para mejorar la seguridad de la carga solo centran su atención en aclarar normas y procedimientos y no consideran de forma adecuada la responsabilidad jurídica (como ilustran las casillas en color rojo), es probable que se cree un sistema burocrático y sumamente normalizado, puesto que las partes no se presionarán unas a otras y siempre

que sea posible intentarán cargar sus responsabilidades a otras partes, lo que dará lugar a un sistema de seguridad competitivo en lugar de cooperativo. Las principales conclusiones que se extraen de este gráfico son las siguientes:

- En el actual sistema de seguridad los problemas relativos al proceso coexisten con la falta de una asignación clara de responsabilidad entre las partes;
- A pesar de que la actuación aislada en cada uno de estos ámbitos puede mejorar el nivel de seguridad global a corto plazo, un sistema que proporcione un alto nivel de seguridad a largo plazo deberá basarse necesariamente en la mejora de las relaciones entre las partes implicadas, lo cual requiere que se tengan plenamente en cuenta los aspectos de la responsabilidad.

Gráfico 5: Ilustración del cambio a un nuevo marco de seguridad de la carga aérea



Como consecuencia de esta percepción, entre las 14 medidas definidas, algunas se centran en la responsabilidad, otras están orientadas al proceso y algunas afectan a ambos aspectos. Además, algunas de ellas son viables para su aplicación a corto plazo, mientras que otras requieren tiempo y la coordinación de varias actividades. Para analizar cada una y desarrollar una estrategia de cambio a un nuevo régimen de seguridad de la carga y el correo aéreos (como se muestra en el gráfico 5), las 14 medidas se han agrupado en **cuatro paquetes de políticas para mejorar la seguridad de la carga y el correo aéreos en Europa**, como se muestra en el cuadro 1 que aparece a continuación.

Cuadro 1: Paquetes de políticas y medidas para mejorar la seguridad de la carga y el correo aéreos

Paquete de políticas	Medidas
Revisión del actual marco reglamentario de la UE para la carga y el correo aéreos	M1. Es necesario adoptar medidas que equilibren la atención a las amenazas internas y externas, al menos en los tres aspectos siguientes: directrices sobre la contratación, selección y formación de personal; control de la aplicación de los procedimientos; y mejorar la notificación a las autoridades competentes. M2. Es necesario modificar la legislación europea vigente para ajustar los procedimientos de seguridad aplicables a la carga y al correo a los que se aplican al transporte de pasajeros. Los cambios deberán incluir la definición de los «controles de seguridad» aplicables a la carga y al correo aéreos, disposiciones detalladas sobre el control y especificaciones para los programas nacionales de control de calidad. M9. Asegurar que los fondos de I+D de la UE aborden adecuadamente la cuestión de la interacción entre las personas y las tecnologías relativas a la seguridad aérea. M11. La Comisión Europea debería promover una evaluación completa de los beneficios de que absolutamente todo se someta a control. Esta serviría de base para valorar si este enfoque es deseable a más largo plazo y analizar las consecuencias para la inversión en el aumento y la mejora de la SCS, teniendo en cuenta la necesidad de ofrecer un marco de inversión estable a la industria. M14. Para cambiar a un sistema de seguridad de la carga y el correo aéreos basado en el riesgo, las entidades de la cadena de suministro deben compartir información de una forma más sistemática. Es necesario que exista un sistema que permita que la información pertinente sobre seguridad se transfiera desde el cargador hasta el operador aéreo. También se debe valorar cómo aprovechar la información existente de las aduanas para los fines de una evaluación de la seguridad basada en el riesgo. Es necesario que se discuta quién debería asumir la responsabilidad de determinar el riesgo de cada envío y con qué criterios.
Aplicación de un sistema colaborador de seguridad de la cadena de suministro (SCS) impulsado por la industria y supervisado por las autoridades	M3. Se deberán estudiar medidas que mejoren el actual intercambio de información sobre los envíos a lo largo de la cadena de suministro, lo que abrirá nuevas posibilidades para la descripción del riesgo de la carga y el correo. M6. Intensificar la colaboración de la Comisión Europea y las autoridades competentes de los Estados miembros con los expedidores conocidos para facilitar su certificación por parte de las autoridades públicas y la aplicación de la SCS. Entre otras cosas, este enfoque deberá considerar que algunas de estas organizaciones no están familiarizadas con los procedimientos de seguridad del transporte y podrían necesitar apoyo externo o desarrollo de la capacidad. M7. Mejorar el intercambio de la información de seguridad pertinente sobre cada envío a lo largo de la cadena de suministro. M8. Incrementar la concienciación de todas las partes de la cadena de suministro con respecto a las limitaciones de los controles y establecer un marco que permita que la información de seguridad clave se comparta con el controlador (potencialmente en el marco de las medidas ya mencionadas para mejorar los flujos de información sobre cada envío a lo largo de la cadena de suministro).

Paquete de políticas	Medidas
	M13. Se necesita con urgencia revisar la aplicación actual de los procedimientos de seguridad en toda la cadena de suministro. Si bien es necesario que una autoridad competente pública supervise el sistema (en especial la emisión de certificaciones y acreditaciones), esto no debería reemplazar las relaciones directas entre las partes de la industria en la cadena de suministro para: mejorar la coordinación de los controles de seguridad, intercambiar información pertinente sobre cada envío y aplicar comprobaciones redundantes y la validación aleatoria de evaluaciones previas.
Armonización de los procedimientos de seguridad de la carga y el correo aéreos a nivel de la UE	M5. Mejorar la coordinación de la labor de las autoridades competentes en los Estados miembros, estudiando los beneficios de estos dos enfoques alternativos: a) Mantener la actual estructura institucional pero incluyendo más detalles en determinadas partes de la legislación de la UE; o b) Trasladar parte de las responsabilidades de aplicación de las autoridades competentes a una nueva Agencia Europea para la Seguridad Aérea. M10. Revisar el proceso de control de la carga y el correo para añadir disposiciones para controles secundarios, en consonancia con las aplicables al transporte de pasajeros.
Protección de la carga y el correo aéreos en los vuelos de llegada y refuerzo del marco global para la seguridad aérea	M4. Se deberá explorar a fondo el potencial del recientemente adoptado Reglamento de Ejecución (UE) nº 859/2011 de la UE para elaborar un programa de trabajo mundial reforzado para la seguridad de la carga. Con este fin, se deberían considerar las siguientes acciones: a) Vincular las exenciones de la certificación ACC3 al cumplimiento de las SARP de la OACI y aumentar la transparencia durante todo el proceso; b) Definir el marco para la validación independiente de tal manera que pueda llegar a hacer partícipes a las autoridades, auditores e inspectores de terceros países; c) Establecer vínculos entre el proceso para la certificación ACC3 y las listas de exención y la negociación de acuerdos bilaterales de transporte aéreo con terceros países; d) Definir las prioridades para los programas de desarrollo de la capacidad en función de la probabilidad de elevar la categoría de los países dentro de las listas de «exención» y «alto riesgo». M12. La Comisión Europea deberá estudiar la repercusión real de los cambios reglamentarios para proteger las mercancías y el correo entrantes que procedan de terceros países (es decir, la certificación ACC3), incluidas la realización de un análisis de la relación coste-beneficio y una consulta completa de todas las partes afectadas. El trabajo deberá considerarse urgente porque 1) varios expertos han indicado que el marco actual no es suficiente para lograr el nivel necesario de seguridad y 2) los requisitos previstos para 2014 son ambiciosos y difíciles de aplicar, lo que significa que tanto la industria como las autoridades competentes necesitan tiempo para lograr su cumplimiento.

4.1. Revisión del actual marco reglamentario de la UE para la carga y el correo aéreos

Visión

El marco reglamentario de la UE para la carga y el correo aéreos deberá: 1) basarse en el riesgo, adaptando con iniciativa procedimientos de seguridad para los niveles de amenaza y riesgo; 2) equilibrarse con las amenazas internas y externas para el sector del transporte aéreo y adaptar sus normas a las ya convenidas para el transporte de pasajeros; 3) incentivar la investigación y la inversión en sistemas y equipos de seguridad; y 4) fomentar la cooperación entre socios comerciales con la supervisión global por parte de las autoridades públicas.

Para avanzar hacia este planteamiento, es necesario llevar a cabo varias actividades, algunas de ellas horizontales, es decir, no solamente relacionadas con la responsabilidad o el proceso.

Adoptar un enfoque basado en el riesgo significa establecer «niveles» de seguridad, con controles y procedimientos detallados que se deberán especificar para cada uno de ellos. La definición de estos niveles debería ser independiente de las amenazas ocasionales o los intentos de interferencia en el transporte aéreo, llevándose a cabo a nivel estratégico, lejos de los procesos operacionales para evaluar el riesgo y aplicar controles de seguridad dentro de cada nivel. Los niveles se deberán armonizar a escala de la UE.

Este enfoque contradice el actual régimen, que se basa en un marco de seguridad común para todos los Estados miembros que permite que se refuercen las disposiciones en determinados países a partir de evaluaciones del riesgo. El sistema actual potencia diferencias importantes en la implementación de controles de seguridad en la UE, lo que provoca problemas de armonización. Además, conduce a una situación en la que cada amenaza determina una nueva respuesta o modificación de los controles de seguridad, lo que no ayuda a crear un marco estable. El cambio a una definición de niveles de seguridad comunes daría a cada Estado miembro la oportunidad de calcular su propio nivel de riesgo y modificar los controles de seguridad en consecuencia, sin divergencias significativas en la forma de aplicar los controles de seguridad. Un ejemplo indicativo de los posibles niveles de seguridad se presenta en el cuadro 2 que aparece a continuación. El objetivo de este cuadro es mostrar cómo se pueden adaptar los procedimientos de seguridad a los niveles de riesgo (en lugar de establecer procedimientos de seguridad precisos para cada nivel: una tarea que requiere más trabajo técnico y una evaluación detallada del impacto).

Cuadro 2: Ejemplo del establecimiento de normas de seguridad comunes según la evaluación del riesgo

Nivel de seguridad	Requisitos de seguridad por niveles
Mayor riesgo 	1. La carga y el correo se originarán en una cadena de suministro segura y se someterán a controles reforzados.
	2. La carga y el correo para el transporte en aeronave de pasajeros se originarán en una cadena de suministro segura y se someterán a controles reforzados, mientras que la carga y el correo para el transporte en aeronave exclusivamente de carga se someterán a controles reforzados.
	3. La carga y el correo estarán sujetos a controles reforzados.
	4. La carga y el correo para el transporte en aeronave de pasajeros se someterán a controles reforzados, mientras que la carga y el correo para el transporte en aeronave exclusivamente de carga se someterán a controles reforzados o deberán originarse en una cadena de suministro segura.
	5. La carga y el correo serán objeto de controles reforzados o deberán originarse en una cadena de suministro segura.
	6. La carga y el correo para el transporte en aeronave de pasajeros se someterán a controles reforzados o deberán originarse en una cadena de suministro segura. La carga y el correo para el transporte en aeronave exclusivamente de carga se someterán a controles reforzados o deberán originarse en una cadena de suministro segura o proceder de un programa de cargadores conocidos.
Menor riesgo	7. La carga y el correo estarán sujetos a controles reforzados o deberán originarse en una cadena de suministro segura o proceder de un programa de cargadores conocidos.

Como se describe más arriba, el cuadro 2 trata de ilustrar las variaciones posibles en las que se aplican comprobaciones de seguridad según el nivel de riesgo. Se basa en tres vías para proteger la carga y el correo: controles reforzados, una cadena de suministro segura (SCS) y un «programa de cargadores conocidos». El control reforzado es similar a los procedimientos de control actuales pero incluye cambios que lo ajustan a mejores prácticas (por ejemplo, en el transporte de pasajeros) como se recomienda en este estudio. La cadena de suministro segura es la vía de SCS, también modificada según los cambios propuestos en este informe. Y el programa de «cargadores conocidos» sustituye el actual régimen de «expedidores clientes», con lo que al final se facilitarán algunos procesos[23]. En pocas palabras, los niveles propuestos pueden resumirse de la siguiente forma (empezando desde el nivel menos estricto, previsto para los niveles de menor riesgo):

- El nivel 7 no se contempla en la legislación actual y sería viable solo para situaciones de muy poco riesgo;

[23] Este trabajo prevé un «programa de cargadores conocidos» que es en su mayor parte un proceso impulsado por la industria; aunque sería similar al régimen de los expedidores clientes, sería posible introducir una menor participación de las autoridades o procedimientos menos deterministas para permitir mayor flexibilidad a las partes.

- Nivel 6: es similar a las actuales normas básicas comunes de la UE que se definen en el Reglamento 300/2008;
- Nivel 5: también es similar a las actuales normas básicas comunes de la UE pero sin el «expedidor cliente» (como existe actualmente en GB);
- Nivel 4: contempla el control total en las aeronaves de pasajeros, lo que refleja la situación en los EE.UU.;
- Nivel 3: prevé el control total de todas las aeronaves (lo que representa la visión de los EE.UU. a largo plazo para la seguridad de la carga);
- Nivel 2: contempla una combinación de la SCS y los controles en todas las aeronaves de pasajeros;
- Nivel 1: prevé una combinación de la SCS y los controles en todos los vuelos.

A excepción del nivel 1 (que representa un nivel de seguridad excepcionalmente alto, que podría llegar a ser muy costoso y perjudicial y solo se contempla para cortos periodos de tiempo y en circunstancias especiales), también se deberían elaborar disposiciones que introduzcan comprobaciones aleatorias en el sistema, con un número determinado de envíos que se puedan «elevar» a un nivel de seguridad superior. Asimismo, cada nivel de seguridad se debería definir mediante la combinación de una evaluación del riesgo a gran escala (que llevarán a cabo las autoridades públicas y para el nivel regional o nacional) y una evaluación del riesgo a pequeña escala (específica para cada envío y de la que se encargarán los operadores de seguridad responsables de los controles de seguridad basándose en matrices de evaluaciones que elaborarán las autoridades competentes).

La aplicación de un sistema de seguridad basado en el riesgo es una labor a largo plazo. En términos de legislación, desde luego requiere un examen del Reglamento (CE) nº 300/2008. En términos de aplicación práctica, implica un marco para la evaluación del riesgo, incluido el establecimiento de nuevos canales de información y responsabilidades de redistribución a lo largo de la cadena de suministro y entre las autoridades de aviación, aduanas, la industria y las autoridades de seguridad o inteligencia. Para evitar el trastorno del mercado y la falta de impulso en los procedimientos de seguridad en los niveles de menor riesgo, la aplicación se debería escalonar con, por ejemplo, la introducción del nivel más alto de riesgo y el más bajo después de los demás.

No obstante, el enfoque basado en el riesgo reportaría algunas ventajas. En primer lugar, abriría nuevas posibilidades para armonizar las normas básicas a nivel europeo, dando cabida a las diferencias en la exposición al riesgo entre los Estados miembros en el mismo marco jurídico. En segundo lugar, la definición clara de las normas de seguridad ofrecería a la industria indicaciones estables para orientar la inversión en equipos y procesos de I+D conexos; una nueva amenaza no resultaría necesariamente en enmiendas sustanciales del marco legislativo, sino más bien en la modificación de la evaluación del riesgo y controles de seguridad implícitos. Por último, el sistema basado en el riesgo reforzaría la seguridad porque tanto la evaluación del riesgo como las comprobaciones aleatorias incrementarían la solidez de los procedimientos de seguridad.

La investigación realizada para este estudio demostró que existe una tendencia a que el proceso de seguridad de la aviación esté **dirigido a amenazas externas**. El actual marco legislativo incluye disposiciones que abordan las amenazas internas para la aviación, en especial a través de normas sobre la contratación, la selección y la formación del personal. Sin embargo, dada la evidente falta de atención a este asunto, se proponen tres medidas a corto plazo:

- Revisar el material de orientación para respaldar la aplicación de los requisitos relativos a la contratación, la selección y la formación de personal;
- Establecer actividades concretas para imponer el cumplimiento en estos ámbitos;
- Explorar requisitos de seguridad adicionales compartiendo información sobre el personal que tiene acceso a zonas restringidas de seguridad con los servicios de seguridad e inteligencia.

Según parece, la aplicación inmediata de todas estas medidas es viable para mejorar los actuales procedimientos de seguridad con una repercusión limitada en las autoridades y la industria.

También se halló una segunda tendencia en el hecho de que el transporte de pasajeros esté sujeto a legislación de seguridad más estricta que la carga y el correo. Los responsables de la elaboración de políticas en Europa deben tomar medidas que aseguren que, al menos a nivel de fijación de normas básicas, **la carga y el correo aéreos cuenten con disposiciones iguales a las aplicables al equipaje de bodega de los pasajeros**. Esto da lugar a dos propuestas concretas:

- Preparar una evaluación de la relación coste-beneficio para la revisión de las leyes sobre el control de la carga y el correo que emule un enfoque por etapas similar al del equipaje de bodega, incluida la aplicación de más de un método de control cuando un primer análisis no sea concluyente. Esto daría lugar a un sistema de «control reforzado» como se ha mencionado anteriormente y se aplicará enmendando el Reglamento 300/2008 mediante el procedimiento legislativo ordinario.
- Revisar las especificaciones para que los programas de control de calidad nacionales en el ámbito de la seguridad de la aviación civil, en el marco del Reglamento (UE) nº 18/2010 de la Comisión, reflejen todos los niveles de referencia pertinentes a fin de definir la frecuencia de las auditorías e inspecciones de seguridad en un indicador (por ejemplo, la tonelada-kilómetro de pago) que refleje no solo el transporte de pasajeros sino también las actividades de la carga y el correo. Esta enmienda puede adoptarse a través del procedimiento de comitología *(procedimiento de reglamentación con control)*.

Mientras que la segunda propuesta parece ser relativamente directa y viable a corto plazo, la primera podría implicar una inversión considerable en equipos y servicios de control. Por ello, cualquier decisión del órgano legislador debería ir precedida de un análisis minucioso.

El examen de las publicaciones puso de relieve que algunos aspectos de la **seguridad de la carga y el correo aéreos se deben seguir estudiando en los programas de I+D**. Por lo tanto, y en particular ya que se está debatiendo el nuevo programa marco para la investigación europea de 2014 a 2020, el órgano legislador debería garantizar que se tenga plenamente en cuenta el tema de la seguridad de la carga y el correo aéreos. La investigación debería centrarse especialmente en la interacción entre las personas y las tecnologías, sobre todo dada la creciente percepción de que las tecnologías de control son el medio más eficaz para proteger la carga y el correo.

La cuestión de **incentivar la cooperación entre los socios comerciales con la supervisión global por parte de las autoridades públicas** se tratará en la sección 4.2.

Papel del Parlamento Europeo

- Hacer que las disposiciones sobre la seguridad de la carga y el correo aéreos sean más rigurosas para que se correspondan con las aplicables al equipaje de bodega de los pasajeros implicaría una revisión del Reglamento (CE) nº 300/2008 mediante el procedimiento legislativo ordinario.

- Igualmente, el establecimiento de un sistema de SCS cooperativo y la creación del «programa de cargador conocido» también supondrían una revisión del Reglamento (CE) nº 300/2008 mediante el mismo procedimiento.

- Las medidas generales destinadas a complementar las normas básicas comunes y orientadas a las amenazas externas (como se contempla en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 300/2008), deberán ser adoptadas por la Comisión con arreglo al procedimiento de comitología (procedimiento de reglamentación con control). Los diputados pueden valorar si estos aspectos se tuvieron debidamente en cuenta al examinar futuros cambios de la legislación de ejecución en el ámbito de la seguridad aérea.

- La cuestión de la seguridad de la carga y el correo aéreos se debe seguir estudiando en los programas de I+D. La adopción, mediante el procedimiento legislativo ordinario, del Programa Marco de Investigación e Innovación 2014-2020 (COM(2011) 808 final a 812 final) podría dar al Parlamento la oportunidad de incluirlos en el programa de trabajo.

4.2. Aplicación de un sistema colaborador de seguridad de la cadena de suministro (SCS) impulsado por la industria y supervisado por las autoridades

Visión

La seguridad de la cadena de suministro debería desempeñar un papel destacado en la protección de la carga y el correo aéreos, puesto que puede ser la forma más eficaz de reducir los riesgos a bajo coste. La SCS debe basarse en un sistema orientado al proceso, donde cada parte participante 1) sea muy consciente de la importancia de la seguridad de la carga y el correo aéreos, 2) conozca en profundidad los procedimientos que se deberán aplicar en cada etapa y 3) coopere con todas las demás partes de la cadena de suministro (en particular a la hora de compartir información pertinente y analizar los riesgos potenciales). Dentro de este sistema de SCS, la función de las autoridades públicas no es reemplazar los vínculos entre las diversas partes comerciales implicadas, sino más bien supervisar el sistema, imponer el cumplimiento de los reglamentos y asegurar que las relaciones comerciales no afecten a la aplicación de los controles de seguridad. Las responsabilidades y obligaciones estarán claras para todas las partes implicadas en la SCS si los objetivos se establecen con claridad a gran escala

El actual sistema de SCS parece estar evolucionando en la dirección contraria a la visión que se defiende en el presente estudio: hoy en día se tiende a aumentar las funciones de las autoridades competentes y a reducir las interacciones y la cooperación entre las partes en la cadena de suministro. Sin embargo, la mayor participación de las autoridades competentes como entidades que certifican y acreditan a los cargadores por motivos de seguridad a lo largo de la vía de SCS parece ser un avance positivo. Al obligar a cada una de las entidades que intervienen en la cadena de suministro a que consigan la acreditación con la autoridad competente, se avanza hacia una mayor responsabilidad de cada parte

que necesariamente deberá desarrollar procedimientos internos para hacer de la seguridad una parte inherente de sus actividades y llegar a rendir cuentas por todas las acciones realizadas en este ámbito. Lo que parece inapropiado y se debe resolver es la idea de que las autoridades públicas que acreditan a entidades en la cadena de suministro sustituya la necesidad de la cooperación entre industrias.

En la visión de una SCS cooperativa, las autoridades públicas realizan una doble función: 1) establecer la acreditación inicial para garantizar que todas las entidades dispongan de los sistemas y capacidades necesarios para proteger la carga y el correo aéreos y que todo el personal sea digno de confianza; y 2) asegurar que las relaciones comerciales entre las partes no afecten al cumplimiento de los procedimientos de seguridad, en la mayoría de los casos imponiendo dicho cumplimiento por medio de auditorías e inspecciones en cualquier momento en la SCS. En este marco de supervisión general por parte de las autoridades públicas, las partes de la industria deberían acordar directamente los procedimientos de seguridad entre ellas, asegurándose de que sus programas encajen entre sí para garantizar que: 1) se comparta la información pertinente, permitiendo un análisis del riesgo a pequeña escala del envío; 2) se apliquen controles de seguridad adecuados para los niveles de riesgo (evaluados a gran y pequeña escala), basándose en las normas básicas comunes y las directrices establecidas para la UE; y 3) que se efectúen controles redundantes y comprobaciones aleatorias a lo largo de la cadena de suministro (especialmente a los niveles de riesgo más altos). Para lograrlo, se deben aplicar las medidas siguientes:

- **Mayor intercambio de información a lo largo de la cadena de suministro**: los programas de seguridad de todas las partes deben incluir disposiciones relativas al intercambio de información para asegurar un flujo adecuado de la información pertinente sobre el riesgo de cada uno de los envíos en las siguientes fases de la cadena de suministro. Esta medida se puede aplicar a corto plazo.
- **Mayor cooperación entre las partes comerciales**: dado que la información sobre los programas de seguridad se comparte a lo largo de la cadena de suministro, las entidades de niveles superiores (que normalmente saben más sobre la seguridad de la carga y el correo aéreos) deberían colaborar con las demás para conseguir que conozcan mejor los procedimientos adecuados, incluidas las comprobaciones en el sistema de SCS, con objeto de preparar el terreno para los controles de calidad entre empresas. Estas iniciativas deberían hacer que la SCS fuera más coherente y liberar a las autoridades de participar en los procedimientos de seguridad cotidianos, limitando su papel a la supervisión y la ejecución. Estos cambios podrían producirse a medio plazo puesto que requieren el impulso estructural entre las partes. En consecuencia, antes de liberar a las autoridades públicas de su papel en la coordinación de la participación de las diversas partes en la cadena de suministro y establecer las normas para fomentar las relaciones bilaterales entre partes comerciales, el órgano legislador deberá abordar la cuestión de la responsabilidad jurídica.
- **Aplicar una metodología de evaluación del riesgo «a pequeña escala»**: además de la creación de niveles de riesgo «a gran escala», partiendo de información sobre amenazas y riesgos en los ámbitos nacional y regional, se debería aplicar un análisis detallado de los factores de riesgo específicos de cada envío. Este análisis se realizaría a lo largo de la cadena de suministro, ya que el conocimiento minucioso que se precisa para ello reside en las empresas que se ocupan del envío de la mercancía. El análisis debería basarse en las matrices de evaluación del riesgo elaboradas por las autoridades públicas (armonizadas a nivel de la UE y adaptadas a las condiciones locales por las autoridades competentes nacionales). Esta medida se

debería aplicar a más largo plazo como parte de un sistema de seguridad de la carga y el correo aéreos basado en el riesgo.

- **Establecer un nuevo nivel de seguridad, con requisitos menos estrictos**: dado que se está reforzando la acreditación de expedidores conocidos y el régimen de «expedidores clientes» al parecer no resulta satisfactorio, se debería estudiar la creación de un «programa de cargadores conocidos» con disposiciones menos estrictas y menor participación de las autoridades públicas. Este «programa de cargadores conocidos» solo se debería aplicar cuando los niveles de riesgo «a gran escala» sean bajos. Ofrecería la oportunidad a los Estados miembros de facilitar la carga y el correo que presenten un bajo nivel de riesgo «a pequeña escala» (puesto que el cargador será conocido y aplicará procedimientos de seguridad). El programa de cargadores conocidos debería conllevar menos burocracia que el régimen de expedidores conocidos y basarse en la acreditación entre empresas. No existe ningún obstáculo para incorporar esta medida a corto o medio plazo pero sus resultados solo serán visibles cuando se aplique un sistema de seguridad de la carga y el correo aéreos basado en el riesgo.

También se deberían implementar algunas de las medidas concretas sobre SCS descritas en la sección 4.1, en particular las dirigidas a las amenazas internas para la aviación (por ejemplo, el intercambio de información sobre el personal con acceso a las zonas restringidas de seguridad con los servicios de seguridad e inteligencia) y medidas que modifiquen los programas de formación para aumentar la concienciación con respecto a los límites del control y los riesgos de la dependencia excesiva de controles de seguridad de base tecnológica.

Papel del Parlamento Europeo

El establecimiento de un sistema cooperativo de SCS, la creación del «programa de cargadores conocidos» o la implementación de un régimen de seguridad basado en el riesgo se deberían incluir en las normas básicas comunes de la UE, lo que implica un examen del Reglamento (CE) nº 300/2008 mediante el procedimiento legislativo ordinario.

4.3. Armonización de los procedimientos de seguridad de la carga y el correo aéreos a nivel de la UE

Visión

A fin de permitir un buen funcionamiento del mercado único en el caso del transporte aéreo y mantener la visibilidad de la UE en el resto del mundo como bloque económico eficaz, el régimen de seguridad de la carga y el correo aéreos debería garantizar un nivel de protección similar en todos los Estados miembros. Esto no implica que los procedimientos de seguridad del transporte aéreo de carga y correo deban ser iguales en todos los países pero requiere un alto nivel de armonización del proceso de seguridad. En particular, esta armonización implicará 1) una metodología común para la evaluación del riesgo con pocas variaciones nacionales y regionales; 2) procedimientos armonizados para los controles de seguridad en los distintos niveles de riesgo; y 3) normas armonizadas sobre aspectos específicos que estén estrechamente relacionados

con el funcionamiento del mercado interior, como las normas de los equipos de seguridad, los criterios de acreditación y los requisitos de formación del personal. En un futuro marco europeo para la seguridad de la carga y el correo aéreos, los procedimientos de seguridad destinados a afrontar un determinado nivel de riesgo serán similares en toda la Unión, el personal de seguridad se adaptará fácilmente a puestos similares en todos los Estados miembros y los equipos homologados de seguridad tendrán pleno acceso al mercado interior.

Es necesaria una definición más prescriptiva del proceso de seguridad a nivel de la UE para avanzar hacia un marco comunitario de seguridad de la carga y el correo aéreos más armonizado. Esto requiere un nuevo enfoque para desarrollar y transmitir procedimientos de seguridad detallados y en este estudio se han identificado dos medios alternativos que podrían llevarse a cabo:

- A través de la creación de una nueva institución que actúe como una especie de «Agencia Europea para la Seguridad Aérea», la cual asumiría las responsabilidades de aplicación y cumplimiento de las autoridades competentes en los Estados miembros y de la Comisión; o
- Manteniendo la estructura institucional actual y aumentando el nivel de concreción de algunos aspectos del reglamento de la UE y, por lo tanto, la facultad de la Comisión para supervisar de cerca e imponer la aplicación en los distintos Estados miembros.

El análisis realizado en este estudio sugiere que las instituciones actuales ofrecen un equilibrio adecuado entre la proximidad a los inspectores de seguridad sobre el terreno y la capacidad para desarrollar políticas armonizadas a nivel de la UE. Así que **la opción de mantener el marco institucional actual parece más atractiva**. No obstante, es cierto que queda espacio para mejoras y se necesita introducir cambios a tres niveles:

- **Se necesita más información detallada a nivel de la UE que permita un proceso de seguridad más prescriptivo y la UE debería incrementar su capacidad de supervisión, apoyo y aplicación en los Estados miembros**; es probable que esto requiera un refuerzo de los recursos de la Comisión en esta esfera o el aumento de la cooperación con los Estados miembros;
- Aunque es inevitable que cambien algunas responsabilidades a escala comunitaria, varias autoridades competentes, no obstante, advierten de que carecen de la capacidad necesaria para responder a las necesidades de un marco de seguridad reforzado para la carga y el correo aéreos; por eso, **algunos Estados miembros podrían considerar la concesión de recursos adicionales** a las autoridades responsables para que apliquen el reglamento de seguridad aérea;
- Por último, algunas partes interesadas se quejaron de su falta de participación en la definición y la gestión del marco de seguridad de la carga y el correo aéreos; **se deben incorporar mecanismos mejorados para implicar a la sociedad civil y el principal personal de seguridad en las organizaciones de la industria**.

La transición a un sistema más armonizado será compleja y requerirá un enfoque prudente que impida la vulneración de la seguridad. Una transición por etapas parece estar justificada y debería empezar lo antes posible en aquellas esferas en las que la falta de armonización está reduciendo los niveles de seguridad u obstaculizando el mercado interior.

Además de estos cambios del proceso global, es necesario **revisar determinados aspectos del proceso de control**. La legislación actual de la UE[24] se limita a definir los métodos de control, dejando a los Estados miembros la decisión de elegir las técnicas y procedimientos que prefieran (y la posibilidad de excluir otros). Una comparación de las prácticas de control actuales para la carga y el correo aéreos en los Estados miembros revela la necesidad de reforzarlos en algunos países y aumentar la armonización para todos por igual. Se necesitan con urgencia acciones como reforzar la lista de métodos aceptados en toda la UE (es decir, asegurarse de que todos los países se pongan de acuerdo en cuanto a una serie de métodos y, de este modo, un método que esté aceptado en un Estado miembro también esté aceptado en cualquier otro Estado miembro) o imponer el uso de un control secundario (cuando la capacidad del vigilante para analizar el contenido de un envío se vea afectada por las características de este último). [25]. No obstante, cabe señalar que estos cambios pueden causar repercusiones importantes en el sector, ya que podrían afectar a las instalaciones de control existentes y las futuras inversiones en equipos de seguridad. En consecuencia, cualquier decisión sobre la introducción de cambios en la realización de controles debe incluir un análisis en profundidad de la relación coste-beneficio, una amplia consulta con la industria y la comunicación con el órgano legislador

Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento debería solicitar a la Comisión que analice el estado actual de armonización de los procedimientos de seguridad para la carga aérea en toda Europa, por ejemplo, con respecto a la homologación de equipos; las directrices detalladas para agentes acreditados y expedidores conocidos y los criterios de aprobación conexos; los protocolos y programas de formación. Cuando resulte necesario, el Parlamento debería solicitar a la Comisión que elaborara material de orientación detallado que respalde una aplicación común de los procedimientos. La Comisión Europea debería informar al Parlamento acerca de los progresos logrados en estas esferas en su informe anual sobre la aplicación del Reglamento (CE) nº 300/2008.

4.4. Protección de la carga y el correo aéreos en los vuelos de llegada y refuerzo del marco global para la seguridad aérea

Visión

La cuestión de protección de la carga y correo aéreos en los vuelos de llegada procedentes de terceros países es de suma importancia, ya que actualmente son clave para la seguridad mundial del transporte aéreo. La OACI goza de reconocimiento como órgano prioritario en materia de gestión de la seguridad de la aviación mundial, pero hasta el momento no ha conseguido proponer un enfoque que garantice un nivel elevado de protección de la carga y el correo

[24] Reglamento (CE) nº 272/2009 de la Comisión, de 2 de abril de 2009, que completa las normas básicas comunes sobre la seguridad de la aviación civil establecidas en el anexo del Reglamento (CE) nº 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo.

[25] El Reglamento (CE) nº 272/2009 de la Comisión define los métodos de control que se deben usar de manera individual o conjunta como medios principales o secundarios para aplicar los controles de seguridad a la carga y el correo aéreos. Sin embargo, el análisis aquí realizado indica que algunos Estados miembros modifican esta lista y limitan el uso de determinados sistemas, lo que sugiere que es necesario un reglamento de la UE más prescriptivo. Por lo tanto, según parece, se debe limitar la discrecionalidad de los Estados miembros en este ámbito.

aéreos. En consecuencia, la visión de un futuro marco de protección de la carga y el correo aéreos en vuelos procedentes de terceros países combina un enfoque destinado a reforzar la seguridad en estos vuelos con un marco que estimula el aumento de las actividades a través de la OACI. Esta perspectiva propone un sistema en el que toda la carga y el correo embarcados en vuelos con destino a la Unión Europea estarán sujetos a un análisis de riesgo similar al previsto para los vuelos intracomunitarios. Esos análisis de riesgo determinarán si es necesario aplicar otros controles de seguridad distintos a los que normalmente imponen las autoridades locales. En los casos en los que las autoridades locales no ofrezcan un marco acorde con los niveles de riesgo identificados, los operadores de aeronaves tendrán que garantizar que agentes acreditados a través de un sistema de acreditación de la UE aplican controles adicionales.

La aplicación de esta visión requerirá modificaciones sustanciales de las normas que regulan la seguridad de la carga y el correo de entrada, que entrarán en vigor en 2014. Es importante señalar que esta visión prevé aumentar la responsabilidad de los operadores de aeronaves que las disposiciones que entraron en vigor en febrero de 2012 ya están aumentando. Por consiguiente, los actuales requisitos normativos parecen ser un paso en la dirección correcta y los responsables políticos deberán centrarse en lo sucesivo en buscar enfoques alternativos a los próximos pasos normativos.

Para garantizar que las normas que entraron en vigor en febrero de 2012 se apliquen de manera uniforme, la Comisión deberá presentar en fecha próxima unas directrices comunes encaminadas a que los operadores de aeronaves se preparen para obtener la certificación ACC3, además de una orientación clara para coordinar la expedición de dichos certificados por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros. En efecto, si las autoridades competentes interpretaran la legislación comunitaria de manera diferente al evaluar las solicitudes de certificación por parte de países no comunitarios, se podría poner en peligro la credibilidad del marco europeo de seguridad del transporte aéreo.

En cuanto al fortalecimiento de las normas para el período posterior a julio de 2014, es necesario reflexionar en términos más generales sobre el mejor enfoque y se debería elaborar una propuesta basada en el riesgo para la seguridad de la carga y el correo aéreos de entrada. Esa propuesta deberá estar basada en:

- Un reglamento que establezca una metodología para determinar las amenazas y los riesgos de los vuelos de entrada y que especifique los procedimientos de seguridad que deben adoptarse en cada nivel de riesgo;
- La Comisión deberá examinar con el Parlamento Europeo y el Consejo un enfoque para garantizar los servicios aéreos de carga y de correo en vuelos de entrada a largo plazo, y la Unión deberá impulsar una acción internacional coordinada en este campo. En particular, se debería invitar a todos los Estados contratantes de la OACI a plantearse la aplicación de los procedimientos adecuados en cada nivel de seguridad; será preciso que se supervise el cumplimiento de esos procedimientos con el programa de auditoría de la OACI o las disposiciones específicas de los acuerdos bilaterales celebrados con la UE.
- Sobre la base de las disposiciones específicas de los acuerdos bilaterales celebrados por la Unión, la Comisión deberá evaluar las medidas de seguridad aplicadas por terceros países. Cuando esas medidas sean adecuadas para hacer frente a los riesgos en cada nivel, los operadores de aeronaves no deberán tomar otras medidas; en caso de que no sea así, deberán garantizar que se aplican los

procedimientos de seguridad adecuados. Auditores acreditados de la UE velarán por que los operadores de aeronaves cumplan esos procedimientos;

- Se deberán utilizar actividades de capacitación y acuerdos bilaterales para mejorar la comunicación con las autoridades competentes de terceros países y para movilizar recursos humanos que puedan intervenir como auditores locales en representación de la UE;
- El enfoque basado en el riesgo sustituirá las actuales listas de «exención» y de «carga y correo de alto riesgo»; la evaluación de las medidas de seguridad establecidas en cada país en cada nivel de riesgo deberá ser transparente, objetiva y basada en las SARP de la OACI.

El papel del Parlamento Europeo

l Reglamento 859/2011 dispone que la Comisión deberá evaluar la cuestión de la «validación independiente» en julio de 2013. Pese a que esta fecha es apropiada para la presentación de normas pormenorizadas, podría ser demasiado tarde para que se entable un debate internacional equitativo que será particularmente importante si se pretende que el enfoque europeo establezca un estándar mundial. Los diputados al Parlamento Europeo deberán reflexionar sobre la posibilidad de solicitar a la Comisión que presente una perspectiva de la seguridad de los servicios aéreos de carga y correo en terceros países antes de 2012, que entonces se convertiría en la base de la cooperación internacional en este ámbito. Además, puesto que se consultará al Parlamento en el proceso de negociación de los acuerdos bilaterales, se invita a los Estados miembros a considerar estas cuestiones al analizar esos acuerdos.

5. BIBLIOGRAFÍA

- CESS, 2011. Ex-post Evaluation of PASR Activities in the field of Security & Interim Evaluation of FP7 Research Activities in Space and Security. [Online] January 2011. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/security/files/doc/aviation_case_study__cses_en.pdf.

- Clancy B., Hoppin, D., Moses J., Westphal J (2008), "end of an era ?", American Shipper, August 2008, pp33-47.
  CLECAT, 2010. Supply Chain Security Compliance Handbook. Second Edition. CLECAT. Brussels.

- Ecorys, 2009. Study of the "Competitiveness of the EU security industry". [Online] November 2009.
  http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=5579.

- Elias, Bart, 2007. Air Cargo Security: CRS Report for Congress. [Online] July 2007.
  www.fas.org/sgp/crs/homesec/RL32022.pdf. RL32022.

- Elias, Bart, 2010. Screening and Securing Air Cargo: Background and issues for Congress. [Online] December 2010.
  http://www.fas.org/sgp/crs/homesec/R41515.pdf.

- European Commission. (2011). EU Transport in figures. Retrieved December 2011, from Statistical pocketbook 2011:
  http://ec.europa.eu/transport/publications/statistics/doc/2011/pocketbook2011.pdf.

- European Organisation for Security, 2009. EOS White Paper on Civil Aviation Security. [Online] November 2009.
  http://www.eos-eu.com/LinkClick.aspx?fileticket=EvZsfGkOjK4%3d&tabid=234&mid=1240.

- Hallside, Marcus and O'Conor, Mark, 2010. Study on the Legal Situation Regarding Security of Flights from Third-countries to the EU. [Online] November 2010.
  http://ec.europa.eu/transport/air/studies/doc/security/2010_11_security_flights_3rdcountries-eu.pdf.

- IAA and Aviasolutions, 2004. STUDY ON CIVIL AVIATION SECURITY FINANCING. [Online] September 2004.
  http://ec.europa.eu/transport/air/studies/doc/security/2004_09_security.zip.

- IATA, 2007. Security Management Systems (SEMS) for Air Transport Operators. Executive Summary. IATA.
  http://www.iata.org/whatwedo/Documents/SEMSv32Summary1.pdf.

- ICAO, 2002. Human Factors in Civil Aviation Security Operations. ICAO Doc 9808. First Edition. ICAO.

- ICAO, 2006. Convention on International Civil Aviation, 9th Edition. International Civil Aviation Organization, Montreal, Quebec, Canada.
  http://www.icao.int/icaonet/arch/doc/7300/7300_9ed.pdf.

- ICAO, 2011. Universal Security Audit Programme (USAP) website. Consulted in December 2011.
  http://www2.icao.int/en/AVSEC/USAP/default.aspx.

- LOGSEC, 2011. The LOGGSEC Project. Project Funded by the European Commission, 7th Framework Programme. Coordinated by EFP Consulting (UK) Ltd. http://www.logsec.org/default.aspx?Lang=EN&CatId=177.

- Thomas, Marc, 2011. The EU Regulatory Framework Applicable to Civil Aviation Security. [Online] June 2011. http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=41028.

- TSA, 2009. Planning Guidelines and Design Standards for Checked Baggage Inspection Systems, [Online] Consulted in November 2011. www.tsa.gov/assets/pdf/pgds_v2.0_013009.pdf.

- TSA, 2011. United States Transportation Security Agency Website. Consulted in December 2011. http://www.tsa.gov/what_we_do/tsnm/air_cargo/programs.shtm.

- UK Department for Transport, 2011. Better regulation for aviation security. [Online] July 2011. http://assets.dft.gov.uk/consultations/dft-2011-21/dft-2011-21-consultation.pdf.

- UK Department for Transport, 2011a. Transport Security Annual Report, April 2010–March 2011. [Online] November 2011. http://assets.dft.gov.uk/publications/transport-security-annual-reports/report-2010-11.pdf.

- United States Government Accountability Office, 2011. Aviation Security. TSA has taken steps to enhance its foreign airport assessments, but opportunities exist to strengthen the program. Report to Congressional Requesters. October 2011.

- World Bank, 2009. Supply Chain Security Guide. [Online] Transport Division, Energy, Transport and Water Department, The World Bank 2009. http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1239112757744/5997693-1252703593834/6433604-1256564181444/guide_full_version.pdf.

ANEXO I: METODOLOGÍA

Este anexo describe el enfoque metodológico adoptado en este estudio. Como se menciona en el informe, este método está encaminado a recabar información detallada sobre las prácticas actuales en materia de seguridad de la carga y el correo aéreos, al mismo tiempo que identifica problemas derivados del marco legislativo y que propone soluciones para mejorarlo. Las seis próximas secciones examinan pormenorizadamente los componentes básicos de este método. En la última sección de este anexo se analizan las principales lagunas de información y las limitaciones que tiene este enfoque.

I.1. Revisión del Reglamento y la legislación en materia de seguridad de la carga y el correo aéreos

En esta parte figura un resumen de los reglamentos y las obligaciones legales más importantes en el ámbito de la seguridad de la carga y el correo aéreos. Cubre la reglamentación y normas aprobadas a nivel mundial (a través de la OACI), en el seno de la UE, en terceros países y en los Estados miembros. En aquellos casos en los que se considere pertinente, también se analizarán las mejores prácticas y estándares del sector.

Se ha hecho especial hincapié en los terceros países y en la forma en que los legisladores europeos pueden mejorar la seguridad de los vuelos procedentes de esos países, cuyos estándares y prácticas también se analizan. Por último, se analizan las desviaciones del marco legislativo europeo en el sector o en los Estados miembros, ya que podrían ofrecer valiosa información, no solo en términos de prácticas de seguridad de la carga y el correo aéreos, sino también en lo relativo al buen funcionamiento del mercado del transporte aéreo europeo.

Básicamente, esta parte tiene por objeto contribuir a evaluar las medidas aplicadas por los Estados miembros y el sector con el fin de garantizar la seguridad de la carga aérea con:

- Un resumen de las disposiciones clave de seguridad en el seno de la UE;
- La identificación de disposiciones alternativas en la legislación en materia de seguridad en terceros países;
- La aportación de información a los cuestionarios para evaluar la aplicación de los reglamentos de la UE.

I.2. Examen de la bibliografía sobre el transporte aéreo, haciéndose especial hincapié en cuestiones de seguridad

Este paso metodológico se puede dividir en dos partes básicas: el primero tiene por objeto caracterizar el sector de los servicios aéreos de carga y correo; y el segundo examina los estudios y la bibliografía científica existente en materia de seguridad en este sector.

Para caracterizar el sector se ha elaborado un panorama general, basado en un análisis del mercado del transporte aéreo y sus estadísticas. Esta descripción resumida sirve como antecedente para el estudio y ofrece una visión de la estructura de los sectores de los servicios aéreos de carga y correo.

El examen de la bibliografía de la seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo ha

sido particularmente importante. Gracias a él se han podido examinar estudios previos en este campo y sus recomendaciones, permitiendo comprender en qué medida los responsables políticos, científicos e investigadores ya han abordado este tema.

Esta parte del estudio consta de:

- Un panorama general del sector de los servicios aéreos de carga y correo en la UE;
- Un examen de la caracterización del problema de la seguridad de la carga y el correo aéreos en estudios previos y del alcance del análisis hasta la fecha;
- La identificación de las conclusiones y recomendaciones de anteriores estudios de investigación académicos o científicos.

I.3. La opinión de los expertos y la consulta con las partes interesadas

El tema de la seguridad de la carga aérea, por definición, examina cuestiones delicadas que podrían estar sujetas a confidencialidad (este aspecto se desarrolla en la sección I.7 del presente anexo). Por consiguiente, el método combina un enfoque convencional de recopilación de información, basado en un examen bibliográfico y cuestionarios o entrevistas oficiales con autoridades y operadores, con una gran cantidad de entrevistas con las partes interesadas y expertos independientes. Ha sido importante equilibrar la contribución aportada por estas fuentes, teniendo en cuenta que no todas pueden ser totalmente independientes, pero por lo general se trató de personas con un conocimiento profundo de las operaciones, reglamentos y prácticas reales de seguridad que estaban, en general, más predispuestas a comunicar sus ideas y puntos de vista que los organismos oficiales.

En consecuencia, se organizó una serie de reuniones para entablar un intercambio informal de puntos de vista con expertos y partes interesadas sobre el tema. Estas reuniones han demostrado ser particularmente útiles para obtener información pormenorizada de los elementos clave y temas de debate, así como ideas para mejorar el marco legislativo actual.

Las entrevistas con los expertos y partes interesadas se centraron en los siguientes aspectos:

- La percepción de las amenazas y riesgos, y la forma en que se abordan en la práctica;
- Los reglamentos y normativas vigentes, su aplicación y cumplimiento;
- Los problemas asociados con las prácticas y los reglamentos vigentes;
- Las medidas propuestas para mejorar el problema y los futuros desafíos.

I.4. Evaluación de la aplicación de la legislación en toda la UE-27

Esta parte del estudio permitió conocer la forma en que el marco legislativo europeo se aplica en toda la UE y ha brindado la oportunidad a los organismos públicos oficiales responsables de la seguridad de la carga aérea de participar en el estudio. Se envió a los organismos de seguridad aérea de todos los Estados miembros de la UE un cuestionario para sondear el nivel de rigor de la legislación en materia de seguridad de la carga y el correo aéreos, y la manera en que los Estados miembros aplican los reglamentos

pertinentes. Para garantizar un alto índice de respuesta, se organizó un sistema de seguimiento personal, correos electrónicos y entrevistas telefónicas. Gracias a ese sistema se obtuvieron doce respuestas dentro de los plazos del estudio. Teniendo en cuenta que las respuestas obtenidas representan un buen equilibrio de los Estados miembros, ha sido posible identificar diferentes perspectivas sobre el tema entre los distintos países y detectar diferentes enfoques y realidades sobre la aplicación de los procedimientos de seguridad de los servicios aéreos de carga y correo en el seno de la UE.

En el anexo VII figura la lista de los Estados miembros que respondieron al cuestionario.

I.5. Los estudios de casos, que abarcan la cadena completa

Para entender realmente las prácticas actuales en la seguridad del transporte de mercancías y correo ha sido necesario ir más allá de una evaluación general del marco legislativo de la UE. Teniendo en cuenta el carácter confidencial que tiene una parte de la información, se llevó a cabo un enfoque de estudio de caso para acumular un buen conocimiento de las prácticas concretas en una serie de situaciones representativas.
Se seleccionaron seis estudios de caso para cubrir la diversidad de las operaciones aéreas de carga y correo, y diferentes enfoques de la seguridad en toda la UE y fuera de sus fronteras. Cuatro estudios de caso se centraron en las prácticas de seguridad durante toda la cadena de suministro de los servicios de carga aérea en cuatro Estados miembros diferentes y dos estudios de caso analizaron en detalle la forma en que dos operadores mundiales aplican las normas de seguridad en sus actividades en todo el mundo. Aunque la primera serie de estudios de casos se centró en la situación dentro de la UE y el segundo conjunto de estudios se centró especialmente en las operaciones en terceros países, ambos conjuntos de estudios evaluaron las prácticas actuales, las medidas para reforzar la seguridad de los servicios aéreos de carga y correo aplicadas durante los últimos años, y los problemas y limitaciones del marco jurídico vigente. Los dos estudios de caso «internacionales» se elaboraron en paralelo a los intracomunitarios, por ejemplo, se realizaron entrevistas con los servicios responsables de la seguridad de los servicios aéreos de carga y correo en el seno de la UE y en terceros países.

En los cuatro estudios de caso que reconstituyeron la cadena de suministro en la UE (llamados «estudios de caso de la UE») se identificaron diferentes tipos de operaciones y su variabilidad en el seno de la UE. Los estudios de caso constituyen una distribución geográfica equitativa: Portugal, Bélgica, Hungría y el Reino Unido (UK). Estos estudios de caso de la UE examinan las prácticas de seguridad en toda la cadena de suministro de la carga aérea, mientras que los «estudios no comunitarios» se centran en un análisis exhaustivo de las prácticas de seguridad que aplican las compañías aéreas que operan en todo el mundo y sus relaciones con los operadores de seguridad y autoridades locales.

I.6. Identificación y evaluación de las medidas para mejorar la seguridad de la carga y el correo aéreos

El último paso del estudio fue la identificación y evaluación de las medidas para mejorar el actual marco de seguridad de la carga y el correo aéreos. La identificación de las medidas se basó en la información recabada en los apartados anteriores, y tenía como objetivo abordar los problemas de seguridad más importantes o las lagunas identificadas. Todas las medidas propuestas tienen en cuenta el papel y la misión que desempeña el Parlamento Europeo en la seguridad de la carga y el correo aéreos .

Se elaboró una evaluación preliminar de cada medida propuesta, entre otras:

- Cómo se ajusta la medida a una «visión» general de la seguridad de la carga y el correo aéreos;
- Una perspectiva general del problema que trata de resolver la medida y su urgencia e importancia;
- Una evaluación del nivel (ideal) de aplicación y, en su caso, la necesidad de que la UE intervenga;
- El posible papel que puede desempeñar el Parlamento Europeo.

Con esta metodología se propuso un conjunto seleccionado de medidas preliminares para que la Comisión de Transportes y Turismo del Parlamento lo examine.

I.7. Problemas y lagunas de información

Durante la elaboración del estudio, el equipo del proyecto afrontó varios problemas que parecían estar específicamente relacionados con el tema de los trabajos. Éstos se pueden agrupar en tres categorías principales:

- Participación de los organismos públicos;
- Confidencialidad de la información;
- Escasa investigación previa en la materia.

Como se describe en el informe, las autoridades competentes de los Estados miembros desempeñan un papel prominente en el desarrollo y la aplicación de la legislación en materia de seguridad de la carga y el correo aéreos de la UE. En consecuencia, el diálogo con estas autoridades y el acceso a sus puntos de vista revistieron especial importancia. Se redactó un cuestionario encaminado a recopilar información estandarizada de todos ellos, que también ofreció a las autoridades dispuestas a compartir más información la oportunidad de hacerlo[26].

Sin embargo, con esta metodología no se consiguió involucrar a la mayor parte de estas autoridades. El equipo del proyecto se puso en contacto con tres de ellas para organizar reuniones presenciales, pero ninguna estuvo disponible para responder al cuestionario a través de una entrevista. La tasa de respuesta escrita al cuestionario fue, no obstante, bastante positiva, con doce respuestas de diferentes autoridades de los Estados miembros. Sin embargo, la mayoría de los encuestados solo respondieron a las preguntas «cerradas», lo que significa que las autoridades competentes decidieron no compartir con el equipo del proyecto información pormenorizada acerca de sus prácticas o sus opiniones y dictámenes sobre temas específicos.

Esta dificultad para conseguir la participación de las autoridades competentes de los Estados miembros no se repitió con la Comisión Europea, y se organizó una reunión con el personal pertinente de la Comisión en Bruselas.

[26] Se informó a las autoridades competentes de que sus respuestas al cuestionario no tendrían difusión pública, que toda la información obtenida se presentaría en conjunto y que no incluiría información que pudiese ser comprometida para la seguridad.

El obstáculo más determinante en la recopilación de información sobre la seguridad de los servicios aéreos de carga y correo ha sido que la mayor parte de la información pormenorizada de las normas y procedimientos de seguridad es confidencial. Cabe destacar que no se cuestionan los motivos por los que se considera confidencial cierta información, ya que el acceso a esa información pormenorizada podría facilitar actos de interferencia ilícita. Sin embargo, este aspecto tuvo una incidencia directa en la capacidad del equipo para obtener:

- Acceso a ciertos documentos, tales como las decisiones de ejecución de la Comisión, los informes de las inspecciones, o los comentarios sobre el trabajo del Grupo Consultivo de Partes Interesadas en materia de Seguridad Aérea (SAGAS) o de la comisión que presta asistencia a la Comisión en la aplicación del Reglamento (CE) nº 300/2008;
- Información pormenorizada sobre los planes de seguridad nacional de los Estados miembros de la UE que ayudarían a entender mejor las medidas adoptadas en cada uno de ellos, que ponen de relieve los diferentes enfoques y que ayudan a evaluar la necesidad de mejorar el intercambio de mejores prácticas y de aumentar la armonización;
- Las reacciones del sector respecto a ciertos aspectos de sus operaciones de seguridad; en algunos casos los entrevistados accedieron a compartir con todo detalle sus experiencias y preocupaciones, pero otros muchos se abstuvieron de proporcionar información sobre los aspectos que consideraban confidenciales en términos de seguridad.

Cabe señalar que al elaborar este informe, el equipo ha tenido la prudencia de no divulgar ninguna información que le haya sido comunicada con el entendimiento de que era confidencial.

Otro aspecto que inevitablemente limita el enfoque metodológico fue la falta de una extensa investigación previa sobre el tema de la seguridad de los servicios aéreos de carga y correo. El hecho de que la seguridad aérea estuviese, al menos hasta que los incidentes de octubre de 2010, orientada sobre todo a la lucha contra las amenazas en el transporte de pasajeros probablemente explica el porqué de esa falta de investigación en este ámbito. Por otra parte, aunque la labor reciente de las autoridades se ha traducido en la adopción de una legislación específica para garantizar la seguridad de los servicios aéreos de carga y correo, esta labor no se ha basado en investigaciones recientes y los estudios que respaldan estas normas no están disponibles al público. A lo largo de la elaboración de este informe se hizo evidente que la Comisión Europea tenía previsto acometer un nuevo estudio sobre el tema.

ANEXO II: REGULACIÓN Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD DEL TRANSPORTE AÉREO DE MERCANCÍAS Y CORREO

II.1. Regulación Internacional - OACI

Por su propia naturaleza, la aviación es un sector internacional y desde sus inicios se ha reconocido que es necesario conseguir una armonización supranacional de la regulación vigente. En 1944 se firmó un convenio internacional sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago), por el que se estableció un organismo especializado de las Naciones Unidas (la Organización de Aviación Civil Internacional, OACI), encargado de coordinar y regular el transporte aéreo internacional y la elaboración de un conjunto de normas y principios generales que permitan que la aviación civil internacional se desarrolle de manera segura y ordenada.

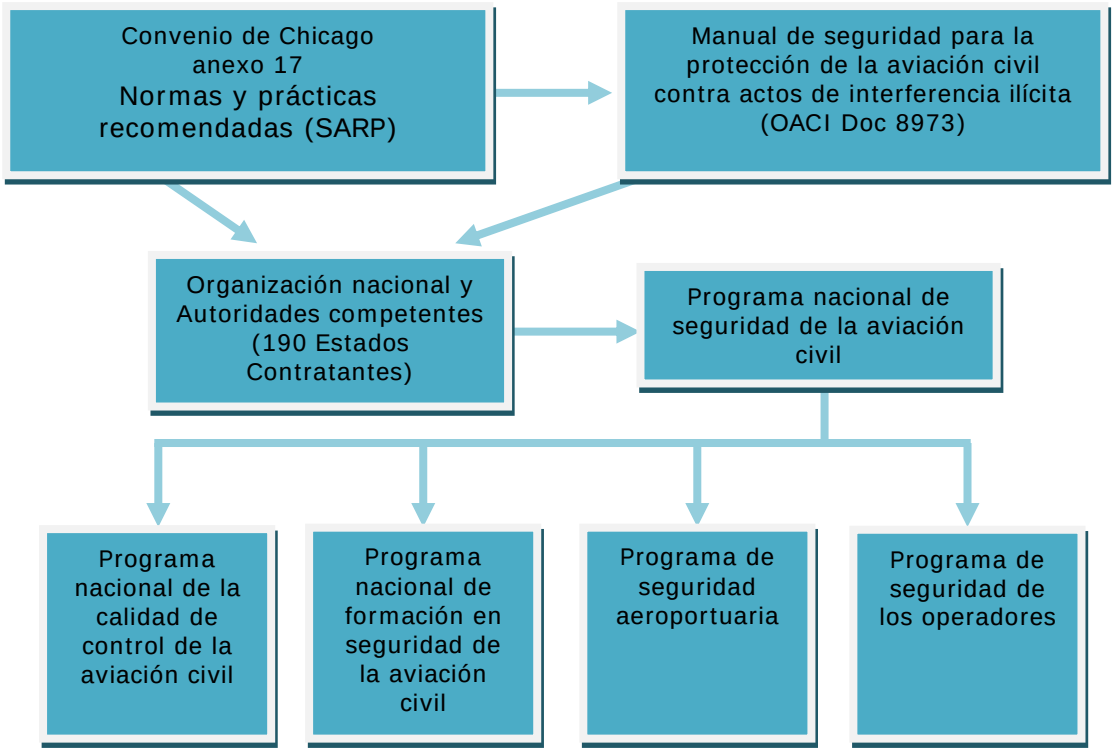
Este convenio internacional, ratificado por todos los Estados miembros de la UE, establece las normas generales. En los anexos al Convenio figuran «normas y prácticas recomendadas» más pormenorizadas para alcanzar sus objetivos; estos anexos son periódicamente modificados y actualizados en la OACI. Este enfoque tiene por objeto garantizar un alto nivel de armonización. El anexo 17, por ejemplo, agrupa los estándares internacionales en materia de seguridad destinados a la «Protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita».

Este anexo establece varias normas y procedimientos que han de ser aplicados por todos los Estados Contratantes (es decir, los estados firmantes del Convenio de Chicago, en la actualidad 190). Para ayudar a los países a aplicar las Normas y prácticas recomendadas (SARP), la OACI ha elaborado un «Manual de seguridad» que es objeto de continúa revisión y modificación a la luz de las nuevas amenazas y avances tecnológicos. Si un país constata divergencias entre sus propias normas y las normas internacionales que figuran en el anexo, tiene la obligación de informar a la OACI (artículo 38 del Convenio de Chicago).

Las disposiciones más importantes del anexo 17 se refieren a la necesidad de que todos los Estados contratantes establezcan una autoridad nacional responsable de la seguridad de la aviación que aplique y supervise las medidas sobre la base de una evaluación de riesgos. Incumbe a esta autoridad la responsabilidad de desarrollar un programa nacional de seguridad de la aviación civil (PNS) y de revisar continuamente el nivel de amenaza a la aviación civil en su territorio, para ajustar los elementos de su PNS en consecuencia. Este órgano también se encargará de la gestión (y protección) de la información en el ámbito de la seguridad de la aviación y la comunicación con la OACI.

El PNS está sujeto a un procedimiento de control de calidad y establece medidas preventivas de seguridad y reacción para los actos de interferencia ilícita. La OACI proporciona orientación para elaborar esos planes y medidas, así como para la evaluación de amenazas y gestión de riesgos, en su manual de seguridad para la protección de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita (Doc. 8973 - Distribución restringida). El PNS también crea un marco para el desarrollo de programas de seguridad aeroportuaria (PSA) y programas de seguridad de los operadores (PSO).

Gráfico 6: Directrices de la OACI para las organizaciones y programas nacionales de seguridad de la aviación



El gráfico 6 muestra que la formación desempeña un papel importante en la seguridad de la aviación. El anexo 17 establece que las personas que apliquen los controles de seguridad deberán poseer todas las competencias necesarias para desempeñar sus funciones y deberán tener una formación adecuada. El factor humano en el desempeño del control de seguridad ha sido prioritario en el programa durante mucho tiempo, y en 2002 la OACI publicó un documento —Los factores humanos en las operaciones de seguridad de la aviación civil (Doc. 9808)—, que reconoce claramente que el **elemento más importante del sistema de seguridad de la aviación son los operadores que toman decisiones esenciales para la seguridad**. Este documento proporciona directrices y prácticas recomendadas con el objetivo de hacer que el sistema de seguridad de la aviación sea resistente a las consecuencias de los errores humanos (OACI, 2002). En varios ámbitos del marco de seguridad de la OACI se alienta la cooperación internacional, en particular en los ámbitos de la información, el control de calidad y la formación.

Además de establecer los SARP, el trabajo de la OACI en el campo de la seguridad de la aviación cubre tres ámbitos interrelacionados: las iniciativas políticas, las auditorías centradas en la capacidad de los Estados contratantes para supervisar sus actividades de seguridad de la aviación, y la ayuda a los Estados que no sean capaces de resolver las graves deficiencias de seguridad señaladas por las auditorías de la OACI. Las auditorías de seguridad se llevan a cabo en el marco del Programa universal de auditoría de la seguridad de la aviación (USAP) y revisten una importancia particular. Teniendo en cuenta la soberanía de un Estado sobre los procedimientos de seguridad aplicados en su territorio, estas auditorías proporcionan una indicación de si el Estado en cuestión está llevando a cabo los procedimientos de seguridad adecuados. Así, otros Estados pueden evaluar mejor los riesgos de los vuelos, pasajeros, carga o correo originarios del país auditado.

El USAP prevé auditorías obligatorias y periódicas de todos los Estados contratantes de la OACI. La auditoría de la OACI evalúa la capacidad del Estado en cuestión de vigilar la aplicación de las medidas de seguridad, lo cual se consigue determinando si se aplican con eficacia los elementos esenciales de un sistema de vigilancia de la seguridad. Por lo tanto, el USAP sirve para promover la seguridad de la aviación mundial gracias a la identificación de los puntos débiles de cada país en la supervisión de sus actividades de seguridad de la aviación y, si fuese necesario, emite recomendaciones adecuadas para mitigar o resolver las deficiencias. La aplicación del programa comenzó en noviembre de 2000 y el segundo ciclo de auditorías de seguridad se inició en enero de 2008. Está previsto que concluya en 2013. Además de las auditorías de seguridad, el programa prevé visitas de seguimiento para evaluar la aplicación de planes de medidas correctivas (OACI, 2011).

Para promover la transparencia y la confianza mutua entre los Estados, todos los miembros de la OACI tienen acceso a la información sobre la aplicación de los elementos esenciales del sistema de vigilancia de la seguridad de la aviación de un Estado auditado en un sitio web de acceso restringido.

Por lo que respecta a la formación en materia de seguridad, la OACI elabora material didáctico sobre una serie de temas para las administraciones de la aviación civil y apoya una red de centros regionales de formación en materia de seguridad de la aviación. Este material cubre temas tales como las líneas aéreas y la seguridad de la carga y, por supuesto, la gestión de crisis. De forma periódica también se organizan talleres y seminarios de formación.

II.2. Normativa Europea

Normas básicas comunes

El marco legislativo europeo de seguridad de los servicios aéreos de carga y correo está definido por el Reglamento (CE) nº 300/2008, que proporciona la base para una interpretación común del anexo 17 del Convenio de Chicago y establece los principios básicos de lo que se tiene que hacer con el fin de proteger a la aviación civil contra actos de interferencia ilícita.

Dicho Reglamento integra en la normativa comunitaria varias normas y recomendaciones propuestas en el anexo 17 del Convenio de Chicago. Por ejemplo, el artículo 9 obliga a los Estados miembros a designar a una única «autoridad competente» para hacerse cargo de la seguridad aérea, mientras que los artículos 10, 11, 12, 13 y 14 establecen la obligación de desarrollar programas nacionales de seguridad para la aviación civil, programas nacionales de control de calidad, programas de seguridad aeroportuaria, programas de seguridad de las compañías aéreas y programas de seguridad de las entidades (para otras partes involucradas en la seguridad de la aviación, como los servicios de asistencia en tierra). El reglamento también establece las reglas para elaborar normas más pormenorizadas a través del proceso llamado de «comitología» (es decir, por la Comisión y los expertos de los Estados miembros). Por otra parte se ha creado un Grupo Consultivo de Partes Interesadas en materia de Seguridad Aérea que incluye a representantes de las organizaciones involucradas o directamente afectadas por la seguridad de la aviación. El objetivo es asesorar a la Comisión a lo largo del proceso reglamentario.

El Reglamento (CE) nº 300/2008 también define las normas básicas comunes para proteger a la aviación civil de actos de interferencia ilícita que comprometan la seguridad de la

aviación civil (artículo 4). Estas normas básicas comunes cubren todos los aspectos de la seguridad de la aviación civil, incluidos aeropuertos (requisitos de planificación, control de accesos, detección, zonas demarcadas, etc.), aeronaves, pasajeros y equipaje de mano, equipaje de bodega, carga y correo, correo y material de las compañías aéreas, provisiones de a bordo, suministros de aeropuerto, medidas de seguridad durante el vuelo, contratación y formación de personal y equipos de seguridad. Para los servicios aéreos de carga y correo establecen:

- Todos los tipos de carga y de correo serán objeto de controles de seguridad antes de ser embarcados en una aeronave;
- La propia compañía aérea o un agente acreditado, un expedidor conocido o un expedidor cliente deberán aplicar los controles de seguridad;
- La carga en transferencia y el correo en transferencia[27] podrán someterse a controles de seguridad alternativos;
- La carga en tránsito y el correo en tránsito podrán quedar exentos de controles de seguridad si permanecen a bordo de la aeronave;
- Se protegerán la carga y el correo de interferencias no autorizadas desde el punto en que se aplican los controles de seguridad hasta el despegue de la aeronave, de lo contrario, deberán ser controlados.

El principio esencial de las normas básicas comunes es que la carga o el correo no pueden ser embarcados en una aeronave hasta que se hayan aplicado los controles de seguridad «adecuados». Estos controles de seguridad se definen como «la utilización de medios que pueden impedir la introducción de artículos prohibidos» (artículo 3, apartado 9). Es importante señalar que esta definición indica un menor nivel de control que en el caso de los «controles» que son obligatorios para los pasajeros y su equipaje de mano o de bodega, que se define como «la utilización de medios técnicos o de otra índole cuyo fin es reconocer y/o detectar artículos prohibidos» (artículo 3, apartado 8).

Se pueden aplicar estos controles de seguridad en cualquier punto de la cadena de suministro, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- Se apliquen por la compañía aérea o por un agente acreditado, un expedidor conocido o un expedidor cliente; y
- la carga y el correo estén protegidos de interferencias no autorizadas desde el punto en que se aplican los controles de seguridad hasta el despegue de la aeronave.

Si la segunda condición no se cumple, se debe efectuar un control de la carga y el correo antes de su embarque en la aeronave. Si los envíos parecen haber sido significativamente alterados, se les trata como carga y correo de alto riesgo (HRCM)[28].

En el caso de la carga en transferencia o la carga en tránsito, se aplica el objetivo del «control de seguridad único» (considerando 20) y los controles no son siquiera necesarios para la carga en tránsito si permanece a bordo del avión. No obstante, el punto 6.2 del anexo al Reglamento (CE) nº 300/2008 prevé que «*la carga en transferencia y el correo en*

[27] La carga en transferencia y el correo en transferencia hacen referencia a la carga o correo que llega a un aeropuerto y vuelve a salir de él en una aeronave distinta; tienen en común con el concepto de carga en tránsito y correo en tránsito que no salen de las instalaciones aeroportuarias, mientras que se diferencia de él en que la carga y el correo en tránsito salen del aeropuerto en la misma aeronave.

[28] Esta disposición específica fue introducida por el Reglamento de Ejecución (UE) nº 859/2011 de la Comisión.

transferencia podrán someterse a controles de seguridad alternativos del modo indicado en un acto de aplicación».

Es importante destacar que las normas básicas comunes establecen normas para limitar el acceso a ciertas áreas del aeropuerto, que pueden ser importantes al considerar la cuestión de la protección de la carga de interferencias no autorizadas. Las medidas relativas a la contratación y formación del personal también son parte de estas normas básicas comunes y requieren en particular que la persona responsable de practicar el control u otros controles de seguridad sea contratada, formada y, cuando proceda, certificada de modo que quede garantizada su idoneidad para el puesto y su capacidad para llevar a cabo esas tareas. Las personas con acceso a las zonas restringidas de seguridad deberán recibir una formación especial, someterse a una verificación de antecedentes y, al acceder a estas zonas, también deberán ser controladas de forma aleatoria. Es obligatorio impartir ese tipo formación de forma permanente. Vale la pena señalar que en el tema específico de la contratación y formación del personal, las disposiciones de la OACI parecen superar las de las normas comunes del Reglamento (CE) nº 300/2008. Por ejemplo, mientras que en el anexo 17, el apartado 3.1.6 obliga a los Estados contratantes de la OACI a garantizar la elaboración y aplicación de un programa nacional de formación para el personal y las entidades involucradas o responsables de la aplicación de los diversos aspectos del programa nacional de aviación civil, el Reglamento de la UE deja este asunto más bien abierto.

Medidas específicas de seguridad y legislación de ejecución

El Reglamento (CE) nº 300/2008 solo establece disposiciones generales para la seguridad de la aviación y unas normas básicas comunes, dejando que las medidas importantes sean definidas en la legislación de ejecución a través del procedimiento de «comitología». Entre otros elementos importantes, estos actos de ejecución establecen las medidas generales y detalladas sobre los métodos de control autorizados, las categorías de artículos que pueden ser prohibidos, los criterios para el reconocimiento de la equivalencia de las normas de seguridad en terceros países, las condiciones bajo las cuales la carga y el correo deben ser controlados o sometidos a otros controles de seguridad, y el proceso para la aprobación o designación de los agentes acreditados, los expedidores conocidos y los expedidores clientes. Además, los actos de ejecución también establecen los criterios para que los Estados miembros prevean excepciones a las normas básicas y apliquen medidas de seguridad alternativas. Los Estados miembros también pueden aplicar medidas más estrictas (artículo 6).

Los textos legales públicos más importantes de la legislación de ejecución en el ámbito de la seguridad de la carga y correo aéreos son los siguientes:

- El Reglamento (CE) nº 272/2009 que completa las normas básicas comunes sobre cuestiones tales como los métodos de control, los artículos prohibidos, el acceso a la zona de operaciones y zonas restringidas de seguridad, los criterios para el reconocimiento de la equivalencia de las normas de seguridad en terceros países, las condiciones en las que la carga y correo deberán ser controlados o sometidos a otros controles de seguridad; y que determina el procedimiento para la aprobación de agentes acreditados, expedidores conocidos y expedidores clientes.
- El Reglamento (UE) nº 18/2010 en lo que se refiere a las especificaciones de los programas nacionales de control de calidad en el campo de la seguridad de la aviación civil. En particular, establece una frecuencia mínima de las auditorías de

seguridad (en los aeropuertos con más de 10 millones de pasajeros al año) y de las inspecciones (en los aeropuertos con más de 2 millones de pasajeros al año).

- El Reglamento (UE) nº 72/2010 por el que se fijan los procedimientos de las inspecciones que realice la Comisión en el ámbito de la seguridad de la aviación.
- El Reglamento (UE) nº 185/2010 por el que se establecen medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea. Está organizado en varios capítulos que describen de manera pormenorizada los requisitos mínimos para proteger la aviación civil de las amenazas de seguridad. El capítulo 6 de este Reglamento establece medidas para la carga y correo, que incluyen las condiciones para el control y la aprobación de agentes acreditados, expedidores conocidos y expedidores clientes. El capítulo 11 también es importante, ya que aborda cuestiones relacionadas con la contratación y formación de personal.
- El Reglamento de Ejecución (UE) nº 859/2011 de la Comisión, que modifica en lo que atañe a la carga y al correo aéreos el Reglamento (UE) n° 185/2010, por el que se establecen medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea de la carga en vuelos procedentes de aeropuertos fuera de la UE. También añade disposiciones para clasificar algunas cargas como carga y correo de alto riesgo (HRCM) a los que se aplican requisitos especiales de seguridad.

Todos estos textos legislativos conforman la columna vertebral del enfoque europeo destinado a garantizar la seguridad en el sector de la carga aérea. **En resumen, todos los tipos de carga y correo serán objeto de controles de seguridad por parte de un agente acreditado antes de ser embarcados en una aeronave, salvo cuando los controles de seguridad sean aplicados por un agente acreditado, expedidor conocido o expedidor cliente** (Reglamento (UE) nº 185/2010, anexo 6.1.1). Los controles de seguridad aplicados por los expedidores conocidos y los expedidores clientes en general consisten en garantizar que la carga o correo que originan sean seguros, mediante la selección y formación del personal que se ocupa de que la carga o el correo, de manera que dicho personal garantice que no permitirá que se introduzcan materiales ilegales o potencialmente peligrosos dentro de la partida, reforzado por la protección y vigilancia del paquete, es decir, con la garantía de que quienes cierren un determinado envío sean personas dignas de confianza y tengan el conocimiento y los mecanismos necesarios para proteger la carga y correo, así como que ofrezcan garantías de que esa partida no pondrá en peligro la seguridad de la aviación.

Cuando un agente acreditado, expedidor conocido o expedidor cliente no aplican esos controles de seguridad se debe controlar la carga. **Se controla una vez a lo largo de la cadena de suministro**, siempre y cuando se mantenga protegida de interferencias no autorizadas entre el punto en el que se somete a los controles de seguridad y el momento en que se embarca en una aeronave, lo que refleja el llamado sistema «de seguridad único».
Determinados tipos de carga y correo están exentos de control, de acuerdo con un Reglamento específico de la Comisión.

Los agentes acreditados y expedidores conocidos están acreditados por las autoridades competentes de los Estados miembros, mientras que los expedidores clientes están acreditados por los agentes acreditados. Ellos practican los controles de seguridad especificados en las «instrucciones de seguridad de la aviación para expedidores clientes», haciendo posible que los envíos que ellos han presentado queden exentos de controles por un agente acreditado si no son transportados en un avión de pasajeros (el llamado «código SCO»).

El Reglamento (UE) nº 185/2010 también especifica un conjunto de normas que deben cumplir los transportistas de carga que ya han sido controlados por los agentes acreditados, expedidores conocidos o expedidores clientes. Estas normas implican ciertos procedimientos relativos a la protección de la carga y la selección y formación del personal, que giran en torno al principio de que el transportista debe firmar una declaración escrita indicando que se cumplen dichas normas y procedimientos. Como se mencionó anteriormente, si existen sospechas de que una partida a la que ya se han practicado controles de seguridad ha sido significativamente alterada o existe otro tipo de sospechas, esa partida será considerada como HRCM y se aplicarán disposiciones especiales **de conformidad con una Decisión confidencial de ejecución de la Comisión**.

Un aspecto importante de este sistema es el proceso de acreditación de los expedidores clientes, los expedidores conocidos y los agentes acreditados. Desde la introducción del Reglamento (UE) nº 185/2010 los agentes acreditados y expedidores conocidos son autorizados por las autoridades competentes de los Estados miembros, mientras que los expedidores clientes pueden ser autorizados por un agente acreditado. Este cambio de la responsabilidad para acreditar a los expedidores conocidos, que ha pasado de los agentes acreditados a las autoridades competentes ha afectado a los expedidores conocidos en gran medida, ya que les obliga a ponerse directamente en contacto con las autoridades de seguridad aérea.

Los agentes acreditados deberán presentar un programa de seguridad específico para ese lugar a la autoridad competente, que procede a su comprobación o se la encarga a un auditor local independiente. En el caso de los expedidores conocidos, el proceso de acreditación también incluye una verificación in situ por un auditor independiente, pero en lugar de un programa de seguridad solo tienen que cumplir las «Directrices para los expedidores conocidos». Los expedidores clientes están sometidos al proceso más simple de todos, ya que solo necesitan aplicar los controles de seguridad establecidos en las «instrucciones de seguridad de la aviación para expedidores clientes». Estas normas incluyen, entre otros, los criterios que debe cumplir el personal y los procedimientos para la identificación y protección de la carga.

En cuanto a la contratación de personal y la formación, el Reglamento de la Comisión establece que todo el personal responsable de aplicar las medidas de seguridad debe haber superado un control de antecedentes personales o bien un examen de precontratación (la diferencia depende de si trabajan dentro de una zona restringida de seguridad o no). Antes de recibir la autorización para aplicar las medidas de seguridad el personal deberá haber superado el período formativo pertinente, cuyo nivel y el tipo se detalla de conformidad con las tareas en cuestión. El contenido de los cursos de formación deberá ser aprobado por la autoridad competente.

En cuanto al tema de la carga procedente de terceros países no comunitarios, la Comisión Europea ha aprobado recientemente normas específicas. Desde febrero de 2012, todo operador de aeronaves que transporte carga o correo de un aeropuerto situado en un país no comunitario será designado como «**compañías de carga y correo aéreo que efectúa operaciones con destino a la unión europea a partir de un aeropuerto de un tercer país» (ACC3)** por una autoridad competente de un Estado miembro. Para obtener dicha designación la compañía aérea deberá, entre otros elementos, asegurarse de que su programa de seguridad cubre los puntos enumerados en el Reglamento (UE) nº 859/2011. Estos puntos tienen por objeto garantizar que se aplican controles de seguridad a la carga similares a los que existen en la UE, es decir que se controla toda la carga salvo que un agente acreditado, un expedidor conocido o un

expedidor cliente (en este caso no debe tratarse de un avión de pasajeros) haya practicado los controles de seguridad a la carga y la misma esté protegida de interferencias no autorizadas. **A partir del 1 de julio de 2014**, se deberán cumplir requisitos adicionales para obtener el ACC3, a saber, la compañía aérea tendrá que asegurarse de que un auditor independiente ha practicado una verificación in situ de su carga y correo en el correspondiente aeropuerto del tercer país. Del mismo modo, los agentes acreditados y expedidores conocidos de esos terceros países también tendrán que ser validados de forma independiente.

Antes de terminar este capítulo, cabe recordar que solo se ha examinado la legislación de ejecución pública. Decisiones confidenciales de ejecución de la Comisión se encargan de establecer algunos aspectos de la legislación de la UE. En consecuencia, no se ha podido garantizar que este capítulo ofrezca un panorama completo de las normas aplicables. Sin embargo, el equipo confía en que la descripción cubra los aspectos más importantes relativos a los objetivos de este trabajo.

II.3. Normas de los Estados miembros, terceros países y mejores prácticas internacionales

Esta sección analiza las normas de seguridad y las mejores prácticas en diferentes Estados miembros de la UE, terceros países y dentro del sector (por ejemplo, a través de la labor de las asociaciones industriales).

La posibilidad de aplicar **normas más estrictas de seguridad aérea en los Estados miembros** está prevista en el artículo 6 del Reglamento (CE) nº 300/2008. Dicha aplicación deberá basarse en la evaluación de riesgos y deberá ser conforme con la legislación comunitaria (por ejemplo, no discriminación entre las compañías aéreas). En virtud de la Decisión 2001/884/CE la aplicación de esas normas reforzadas es información confidencial, lo que implica que este estudio no puede asegurar una evaluación completa de esas medidas. Sin embargo, en algunos casos fue posible obtener información sobre algunas diferencias en los métodos de control, o constatar la no aplicación del régimen de expedidor cliente en el Reino Unido. En cualquier caso, la información recopilada puso de manifiesto que las partes interesadas no consideran que aplicación de normas más estrictas para la seguridad de los servicios aéreos de carga y correo sea una prioridad (es decir, no es una preocupación importante en el actual sistema de seguridad europeo de carga aérea).

En cuanto a las **medidas y programas específicos de seguridad en terceros países**, cabe mencionar dos ejemplos divergentes: las **normas específicas que rigen los vuelos hacia los EE. UU**. y **la falta de capacidad para aplicar las normas de la OACI en determinados terceros países**, especialmente en África.

Desde los trágicos acontecimientos de septiembre de 2001, los Estados Unidos han adoptado varias medidas para reforzar la seguridad del transporte aéreo. Estas medidas incluyen la Ley de Seguridad de la Aviación y el Transporte [29] elaborada por la Administración de Seguridad del Transporte (TSA). Entre otros programas, la TSA ha puesto en marcha un programa de seguridad de la carga aérea encaminado a establecer un sistema que permita al sector controlar el 100 por ciento de la carga transportada en

[29] Derecho público 107–71—19 de noviembre de 2001. http://www.tsa.gov/assets/pdf/Aviation_and_Transportation_Security_Act_ATSA_Public_Law_107_1771.pdf

aviones de pasajeros con un nivel de seguridad acorde con el nivel de seguridad aplicado al equipaje facturado de los pasajeros[30].

Sin embargo, lo que se convirtió en un tema particularmente delicado en materia de seguridad de los servicios aéreos de carga y correo en la UE fue la decisión de la TSA de que se aplicasen controles de seguridad más estrictos que los previstos por la legislación de la UE en los aeropuertos europeos a la carga y correo con destino a los Estados Unidos. **Resumiendo, la carga con destino a los Estados Unidos tiene que ser controlada en una instalación que haya sido acreditada por la TSA en el programa de evaluación del aeropuerto extranjero. Esto implica que, por ejemplo, la carga protegida a lo largo de la cadena de suministro de conformidad con las normas y la legislación de la UE no se considera segura para volar a los Estados Unidos y debe ser controlada**. Varios expertos del sector con los que se han mantenido contactos consideran que este enfoque (100 % de control) es la manera más eficaz para garantizar la seguridad de la carga y correo aéreos en el extranjero, pero también vale la pena señalar que muchos socios se han quejado de los costes y las interrupciones sustanciales que causa a los servicios aéreos de carga y correo, sobre todo cuando las «modificaciones de emergencia» imponen nuevas reglas y controles de seguridad a corto plazo. En el recuadro II.1 figura una perspectiva general del programa de Evaluación de los Aeropuertos Extranjeros de los Estados Unidos.

Recuadro II.1: Programa de Evaluación de los Aeropuertos Extranjeros de la TSA

La TSA evalúa la eficacia de las medidas de seguridad aplicadas en aeropuertos extranjeros sobre la base de las normas de seguridad y prácticas recomendadas adoptadas por la OACI (véase el capítulo 3.1). Estas medidas regulan cuestiones de funcionamiento como la garantía de que se controla debidamente a los pasajeros y el equipaje, o que personas no autorizadas no tienen acceso a las zonas restringidas. También contemplan cuestiones no operativas, como la aplicación o no por parte de un país del programa nacional de seguridad para la aviación civil encaminado a regular los procedimientos de seguridad aeroportuarios o la práctica de investigaciones de antecedentes de los funcionarios aeroportuarios que practican los controles de seguridad, el control de que esos funcionarios tengan una formación adecuada y que hayan sido certificados de conformidad con el programa nacional de seguridad para la aviación civil.

La TSA utiliza un enfoque basado en el riesgo para programar las evaluaciones de aeropuertos extranjeros, a los que clasifica en tres grupos: los aeropuertos del grupo 1 (bajo riesgo) son evaluados cada tres años; los aeropuertos del grupo 2 (riesgo medio) son evaluados cada dos años; y los aeropuertos del grupo 3 (alto riesgo) son evaluados cada año.

Para aplicar su programa, la TSA tiene cuatro Centros de Operaciones Regionales, 84 expertos internacionales de la aviación (de los que diez se dedican a la carga aérea) y 24 representantes por todo el mundo. Estos últimos actúan como coordinadores locales de las respuestas de la TSA a los incidentes y amenazas terroristas a los activos estadounidenses en el transporte extranjero.

[30] Ley de ejecución de las Recomendaciones 9/11 de la Comisión de 2007 (Ley 9/11) Derecho público 110-53 (2007). http://www.tsa.gov/what_we_do/tsnm/air_cargo/programs.shtm#inter

En contraste con las prácticas más estrictas aplicadas en los EE. UU. **hay muchos países, especialmente los países en desarrollo, donde se ha informado de falta de capacidad para practicar los controles de seguridad**. Esta información se recabó de manera inoficiosa a partir de estudios de casos y entrevistas, y no es el resultado de inspecciones o un análisis oficial. Sin embargo, es importante tener en cuenta que muchos socios del sector están firmemente convencidos de que muchos países no poseen conocimientos ni recursos para llevar a cabo controles de seguridad apropiados de la carga y correo aéreos. Los responsables políticos europeos han participado de forma activa en el fomento de acuerdos de reconocimiento mutuo de las normas de seguridad con países como los Estados Unidos, Canadá y Australia. Sin embargo, también deben ser conscientes de que algunos países no tienen capacidad para aplicar los controles de seguridad y, en estas circunstancias, deberán plantearse: 1) que la imposición de medidas restrictivas a los socios del sector podría socavar los servicios de transporte aéreo de esos países; 2) que es preciso establecer iniciativas específicas de creación de capacidades; y 3) que las evaluaciones de riesgos deben ser utilizadas para evaluar la eficacia de los controles de seguridad de cada país y de cada aeropuerto.

Otro elemento importante que surge de las conversaciones con las partes interesadas y de la revisión de la bibliografía es que en varios países las autoridades públicas son responsables de la aplicación efectiva de los controles de seguridad (es decir, la policía, militares u otras autoridades civiles son quienes practican los controles de seguridad, por ejemplo, los controladores son agentes de la policía). Esta situación se produce en muchos países (incluidos los Estados Unidos y algunos Estados miembros de la UE) y es preciso tenerla especialmente en cuenta al establecer políticas destinadas a fortalecer la seguridad de los servicios aéreos de carga y correo procedentes de terceros países. Por ejemplo, cuando los legisladores de la UE solicitan a los operadores económicos tales como las compañías aéreas que garanticen el cumplimiento de ciertos requisitos, es importante tener en cuenta que en algunos casos podrían estar exigiendo en la práctica que un operador de aeronaves imponga procedimientos a una autoridad de un tercer país que podría ocasionar problemas «diplomáticos» o ser imposibles de aplicar.

Por último, también es importante señalar que el sector sigue siendo una parte importante del intercambio de información sobre mejores prácticas y de la garantía de un alto nivel de controles de seguridad. Esta situación es especialmente cierta en el caso de la aviación, en el que frecuentemente se crean normas e imponen reglas entre las propias empresas. **Se sabe que las asociaciones** industriales tienen grupos de trabajo o normas para hacer frente a la seguridad de los servicios aéreos de carga y correo, por lo general fuertemente relacionados con la facilitación. Entre ellos destacamos el trabajo de la Clecat, la Asociación Europea de Empresas de Servicios de Tránsito, Transporte, Logísticos y Aduaneros, y la IATA, la Asociación de Transporte Aéreo Internacional, que es la asociación de líneas aéreas más representativa.

En noviembre de 2010, la Clecat publicó la segunda edición de su Manual del cumplimiento de la seguridad en la cadena de suministro. Este manual orienta a los miembros de la Clecat en un ámbito que cada vez es más importante, pero en el que se tiene la impresión de que es fácil «embarcarse en tareas muy laboriosas (y, a menudo, muy costosas) con poco o ningún éxito» (Clecat, 2010).

La IATA ha puesto en marcha una estrategia más amplia para la seguridad de la aviación que se basa en cinco pilares y mantiene el equilibrio con la facilitación. Los cinco pilares son los siguientes:

- Un **enfoque basado en las amenazas y la gestión del riesgo** para contrarrestar la tendencia de los gobiernos a imponer medidas unilaterales de seguridad que responden a la amenaza más reciente, que es considerada como un método ineficiente y costoso; la IATA ha propuesto un enfoque más integral, aplicado en sus sistemas de gestión de la seguridad (SGS) para los Operadores de Transporte Aéreo (IATA, 2007) en el que los elementos básicos forman parte integral de la Auditoría de Seguridad Operacional de las compañías aéreas que la integran (IOSA).
- **Configuración del marco regulador**, que es una solicitud de mayor cooperación entre los Estados y las autoridades con el sector, así como el reconocimiento mutuo de las respectivas medidas.
- **Gestión de las relaciones**, ya que el establecimiento de relaciones es fundamental para reducir los costos relacionados con normas innecesarias de seguridad y facilitación.
- **Innovación y tecnología**, para armonizar los estándares de la tecnología.
- **Costo y eficiencia**, para garantizar que los costes y las iniciativas impuestos al sector del transporte aéreo y sus pasajeros sean justos y contribuyan a la seguridad.

Aunque está claro que las propias normas y procedimientos de la IATA tienen por objeto el transporte de pasajeros, la existencia del SGS y su presencia en el registro IOSA brindan una oportunidad excelente para difundir buenas prácticas entre las compañías aéreas. La IOSA es un programa con sistemas de evaluación reconocidos y aceptados internacionalmente que han sido diseñados para evaluar los sistemas operativos y los sistemas de control de una compañía aérea. Mediante la incorporación de determinados procedimientos de gestión de la seguridad en este programa, la IATA no solo asegura que esas medidas estén sometidas a un programa de auditoría de calidad sino que también se actualiza continuamente para reflejar los cambios normativos y la evolución de las mejores prácticas dentro del sector.

ANEXO III: REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA DE LA SEGURIDAD DEL TRANSPORTE AÉREO DE MERCANCÍAS Y CORREO

Un análisis de la bibliografía y proyectos de investigación científica sobre la seguridad del transporte aéreo muestra claramente que el impacto de los acontecimientos de septiembre de 2001 fue mucho más allá de los medios de comunicación y responsables políticos: también provocó un aumento en los proyectos de investigación y publicaciones. Al igual que el esfuerzo legislativo, la mayoría de la bibliografía en materia de seguridad en el transporte aéreo se centra en el «pasajero», una tendencia que podría reducirse en un futuro próximo debido al descubrimiento de artefactos explosivos ocultos en la carga aérea procedente de Yemen en 2010.

Aunque existe un verdadero compromiso para mejorar la seguridad de la carga aérea entre todas las partes involucradas, es bien sabido que se plantean algunos problemas, en particular en lo relativo al cumplimiento de la legislación en terceros países. En este sentido, y teniendo en cuenta el hecho de que es un tema bastante reciente (al menos en la UE), hay poca investigación sobre las posibilidades e implicaciones de la introducción de nueva legislación en materia de seguridad en la carga procedente de terceros países a Europa. Incluso la propia Comisión Europea no parece basar sus propuestas para el Reglamento (UE) nº 859/2011 en una investigación específica sobre este tema. Sin embargo, siempre es importante recordar que la confidencialidad implícita de los asuntos relacionados con la seguridad podría llevar a algunos gobiernos y autoridades a restringir el acceso a los posibles resultados de la investigación o estudios científicos. Por otro lado, existe una considerable cantidad de trabajo con respecto a la seguridad de la cadena de suministro, especialmente en el sector marítimo, que es, en gran medida, similar en términos de las iniciativas de seguridad y legislación.

En esta sección se resumen los resultados de una extensa revisión bibliográfica de la seguridad de los servicios aéreos de carga y correo. Se centra en las prácticas actuales en la seguridad de los servicios aéreos de carga y correo, la caracterización de la cadena de suministro mundial y la identificación de los principales desafíos en el futuro. Se conformará un retrato, con especial énfasis en los programas existentes obligatorios y voluntarios para garantizar la seguridad de la cadena de suministro (SCS). Se hace una comparación entre el transporte marítimo y aéreo con el fin de identificar las mejores prácticas en materia de seguridad.

El cuadro 3 presenta una visión general de las referencias más pertinentes consultadas, incluyendo una breve descripción del trabajo realizado con respecto a la seguridad del transporte aéreo y la cadena de suministro global. Después de este cuadro se incluyen tres secciones que analizan los resultados de la revisión bibliográfica respecto a la caracterización de la cadena de suministro y los procedimientos de seguridad, los costes de la seguridad, así como una comparación entre la seguridad de la carga y el correo en los sectores aéreo y marítimo.

Cuadro 3: La bibliografía clave sobre la seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo, que incluye un resumen del estudio/informe y sus recomendaciones

Referencia [alcance regional]	Breve descripción del estudio/informe	Recomendaciones y propuestas en materia de seguridad de la carga aérea		
		ARMONIZACIÓN	INVESTIGACIÓN	COORDINACIÓN/GOBERNANZA
Parte 1: Avances de la legislación en materia de carga aérea				
(Hallside, y otros, 2010) [UE]	Proporciona aportes interesantes sobre «la capacidad de la UE para obtener información útil con respecto al cumplimiento de las normas de seguridad por terceros países y [...] la capacidad de la UE para tomar medidas correctivas coordinadas y eficaces en respuesta a dicha información.»			
(Thomas, 2011) [UE]	Aborda el marco regulador de la UE aplicable a Seguridad de la Aviación Civil. Se terminó antes de la publicación del Reglamento (UE) nº 859/2011 (por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 185/2010 sobre seguridad de la aviación en materia de transporte aéreo de carga), que establece las normas para la carga y el correo que llegan a los aeropuertos de la Unión procedentes de terceros países.			
(Elias, 2007) [EE. UU.]	Documento de consulta para el Congreso de los EE. UU. sobre la Seguridad de la Carga Aérea. Ofrece una descripción pormenorizada de los riesgos de seguridad, control de la carga y métodos de inspección, junto con un retrato de la tecnología existente. Por último, establece un conjunto de posibles enfoques en el Congreso.	Apoyar el programa del remitente conocido en todo el sector para proceder al examen de la carga aérea, refina este programa según las necesidades y aplicar un sistema de evaluación de la carga o una herramienta con fines similares para identificar las cargas con alto riesgo.	Aumentar la financiación para la investigación y el desarrollo de la seguridad de la carga aérea.	Aumentar los requisitos, las ayudas y subvenciones para proteger la seguridad física de las instalaciones de carga aérea; Exigir el uso de embalajes y contenedores con sello de garantía y resistentes a la manipulación; Imponer el control físico de todas las personas que acceden a las instalaciones de carga aérea y aeronaves; Exigir un mayor control e inspección de envíos de carga aérea; Exigir pleno control (100 %) de la carga aérea en vuelos de pasajeros; Utilizar contenedores endurecidos de carga en aviones de pasajeros.
(Ministerio de Transportes, 2011) [Reino Unido]	Documento de consulta sobre la propuesta de transferir las responsabilidades de seguridad de la aviación a la Administración de Aviación Civil, por la que se sustituirá el «actual régimen regulador de "dirigir e inspeccionar" por un enfoque basado en el riesgo y centrado en los resultados». Este cambio normativo tiene por objeto: a) mantener y mejorar los estándares de seguridad; b) adoptar principios de mejor regulación; c) aplicar el principio del «usuario paga»; d) armonizar la seguridad aérea con un enfoque adoptado de «mejor pero no más grande» para el desarrollo de aeropuertos. El documento incluye preguntas de consulta.			

Referencia [alcance regional]	Breve descripción del estudio/ informe	Recomendaciones y propuestas en materia de seguridad de la carga aérea		
		ARMONIZACIÓN	INVESTIGACIÓN	COORDINACIÓN/GOBERNANZA
Parte 2: Propuestas para mejorar la seguridad de la aviación civil				
(Organización Europea para la Seguridad, 2009) [UE]	Libro Blanco de EOS en materia de seguridad de la aviación civil. Este documento plantea varias cuestiones desde la perspectiva del sector (aeropuertos, operadores, líneas aéreas) y presenta un conjunto de propuestas sobre seguridad de la aviación, «Hacia un enfoque integrado de múltiples capas de la seguridad de la aviación civil»	<u>Fomentar el desarrollo de metodologías y capacidades comunes a través de:</u> - un programa de trabajo de la UE para conseguir mayor coherencia en la I+D y el despliegue de tecnología avanzada; - una metodología común de la UE para la evaluación del riesgo y nivel de amenaza de transporte aéreo; - la adopción y despliegue de una política comunitaria de tecnologías de control de personas y detección de múltiples riesgos basadas en imágenes amplias; - unos criterios comunes para la validación de soluciones de seguridad del transporte aéreo, servicios y procedimientos relacionados con los requisitos de capacidad comunes en toda la UE; - la identificación de los requisitos de capacidad comunes de seguridad en todos los países; - la clasificación de una nueva generación de tecnologías de seguridad de la aviación civil; - unas normas comunes para encargar, ejecutar e informar de los resultados de la prueba; - la armonización de las normas de tecnología de seguridad, que incluya unos criterios comunes para la validación de las soluciones de seguridad de transporte aéreo y servicios en todos los Estados miembros;	<u>Fomentar el desarrollo de metodologías y capacidades comunes a través de:</u> - el desarrollo de un plan de trabajo de la UE para dar mayor coherencia a la investigación relacionada con el desarrollo y despliegue de tecnologías avanzadas; - el desarrollo de un Programa Europeo de Seguridad en el Transporte Aéreo (financiado por la UE) con el fin de mejorar las tecnologías (control, interpretación de imágenes, etc.) para la identificación de personas y mercancías peligrosas; <u>Fortalecer la gobernanza de la seguridad de la UE</u> - campañas educativas, informativas y de sensibilización que puedan desempeñar un papel importante en influenciar positivamente el futuro comportamiento de los consumidores y facilitar alternativas de movilidad sostenibles.	Desarrollar un Programa Europeo de Seguridad en el Transporte Aéreo (financiado por la UE) con el fin de: - mejorar la estructura y los procedimientos para responder a las cuestiones operativas a fin de conseguir un mayor rendimiento en un entorno seguro; - desarrollar tecnologías socialmente aceptables, campañas de concienciación; - desarrollar medidas para mejorar las condiciones de trabajo de los proveedores de servicios, aumentando la fiabilidad de las operaciones; - crear una base de datos confidencial europea para la seguridad del transporte aéreo; - establecer procedimientos más transparentes y eficientes de información acerca de los requisitos de control de seguridad de los aeropuertos europeos; fortalecer la gobernanza de la seguridad de la UE; - ofrecer al sector privado restricciones adecuadas de su responsabilidad; - mejorar la gobernanza de los procedimientos de seguridad a nivel europeo; - entablar una coordinación institucional más sólida entre la UE y los Estados miembros; - estimular la innovación con fondos de la UE; - financiar los planes de innovación a nivel de la UE; - apoyar la aplicación de soluciones innovadoras con un modelo de negocio claro y conforme con las normas jurídicas y de responsabilidad;

		- el personal responsable para el control y otros controles de seguridad deberá tener sistemas comunes de formación; - el establecimiento de un objetivo de seguridad único y de acuerdos que tengan el objetivo de seguridad único con terceros países, y la armonización de las medidas de cada Estado miembro de seguridad de la aviación.		- colmar las lagunas o necesidades en materia de «reconocimiento mutuo entre las medidas de los EE. UU. y la UE»; - intercambiar mejores prácticas en el ámbito de los programas de los Estados miembros de control de calidad y aumentar la sincronización de los programas nacionales en general.

Referencia [alcance regional]	Breve descripción del estudio / informe	Recomendaciones y propuestas en materia de seguridad de la carga aérea		
		ARMONIZACIÓN	**INVESTIGACIÓN**	**COORDINACIÓN/GOBERNANZA**
(IAA, y otros, 2004) [UE, EE. UU.]	Un estudio detallado sobre la Financiación de la Seguridad de la Aviación Civil en la UE que se remonta a 2004. En la sección 5 figura información pormenorizada sobre los mecanismos de financiación de la seguridad de la aviación.			
(CSES, 2011) [UE]	El documento presenta una evaluación *expost* de la Acción preparatoria en el ámbito de la investigación sobre seguridad (PASR) en el período 2004-2006, con importantes conclusiones y recomendaciones generales	Se debe examinar el ámbito de aplicación para obtener una mayor normalización en el sector de la seguridad de la aviación	Se financiarán los proyectos que examinen la interacción entre personas, procesos y tecnologías (por ejemplo, dispositivos de control, escáneres corporales y datos biométricos). La Comisión debería financiar una actividad de investigación para promover buenas prácticas en el diseño de nuevos aeropuertos y la adaptación de las infraestructuras aeroportuarias existentes con el fin de que respondan a los desafíos del futuro en materia de seguridad. Se debería reforzar la resistencia de las infraestructuras de las TIC a los ataques cibernéticos y los fallos en la red con el fin de prevenir posibles fallos en cadena; la investigación en curso es necesaria para reforzar la eficacia de los equipos de control en respuesta a las amenazas emergentes.	- la Comisión debería promover una mayor cooperación entre los planificadores de contingencias civiles y las autoridades aeroportuarias; - el desafío a medio plazo que afronta el sector de la aviación es combinar tecnologías incipientes de control con un solo sistema en red de capacidades de control

Referencia [alcance regional]	Breve descripción del estudio / informe	Recomendaciones y propuestas en materia de seguridad de la carga aérea		
		ARMONIZACIÓN	**INVESTIGACIÓN**	**COORDINACIÓN/GOBERNANZA**
(Ecorys, 2009) [UE]	Informe final pormenorizado de un «Estudio sobre la competitividad del sector de la seguridad de la UE». Más importante aún, el documento incluye una evaluación global del sector y una evaluación detallada del sector de carga (es decir, la descripción, visión general del mercado, descripción de la cadena de suministro, las tendencias, etc.)	*Reducir la fragmentación del mercado* - Desarrollar un enfoque más armonizado para la evaluación de tecnologías y equipos de seguridad, para proporcionar normas y políticas de aplicación más coherentes. - Desarrollar un sistema europeo de prueba, aprobación y certificación de equipos de seguridad, ya sea a través de infraestructuras europeas o de un mayor reconocimiento mutuo de las autorizaciones y certificaciones nacionales;	*Reajustar las prioridades y los enfoques de apoyo a la investigación en materia de seguridad* - Mayor énfasis a la financiación de proyectos que apoyen la consecución de objetivos de seguridad	*Mejorar el diálogo público-privado* - Conseguir una mayor coherencia entre los objetivos (y los reglamentos), las capacidades tecnológicas que deberá aportar el sector de la seguridad y los requisitos de las operaciones y las limitaciones de los operadores y los usuarios; *Mejorar la responsabilidad del producto* Una regulación consagrada a la responsabilidad puede reducir el riesgo de la inversión del sector y, por lo tanto, estimular las inversiones dentro de la cadena de suministro, incluyendo el desarrollo de tecnología;
Parte 3: (Propuestas sobre) la seguridad de la cadena de suministro				
(Banco Mundial, 2009) [MUNDIAL]	Guía del Banco Mundial sobre la seguridad de la cadena de suministro (SCS). El documento tiene por objeto aumentar la concienciación en materia de SCS, en particular, en las comunidades portuarias y de facilitación del comercio en los países en desarrollo, al ofrecer una amplia panorámica de programas de SCS obligatorios y voluntarios, así como las tecnologías de SCS.			
(Clecat, 2010) [UE, MUNDIAL]	Manual sobre las iniciativas existentes en materia de SCS vistas desde una perspectiva comunitaria. Proporciona información sobre los requisitos obligatorios y las iniciativas voluntarias, junto con enlaces a sitios web con más información.			
(LOGSEC, 2011) [UE]	LOGSEC, el plan de trabajo de doce meses del proyecto comunitario del séptimo PM para SCS, formula los principales temas de investigación que figuran a continuación: «¿Qué se debe hacer en el futuro para mejorar la SCS de una manera rentable, en el contexto europeo?» Además, «¿Por qué y cómo se deben acometer estas mejoras, evitando al mismo tiempo inversiones y gastos operativos innecesariamente altos?»			

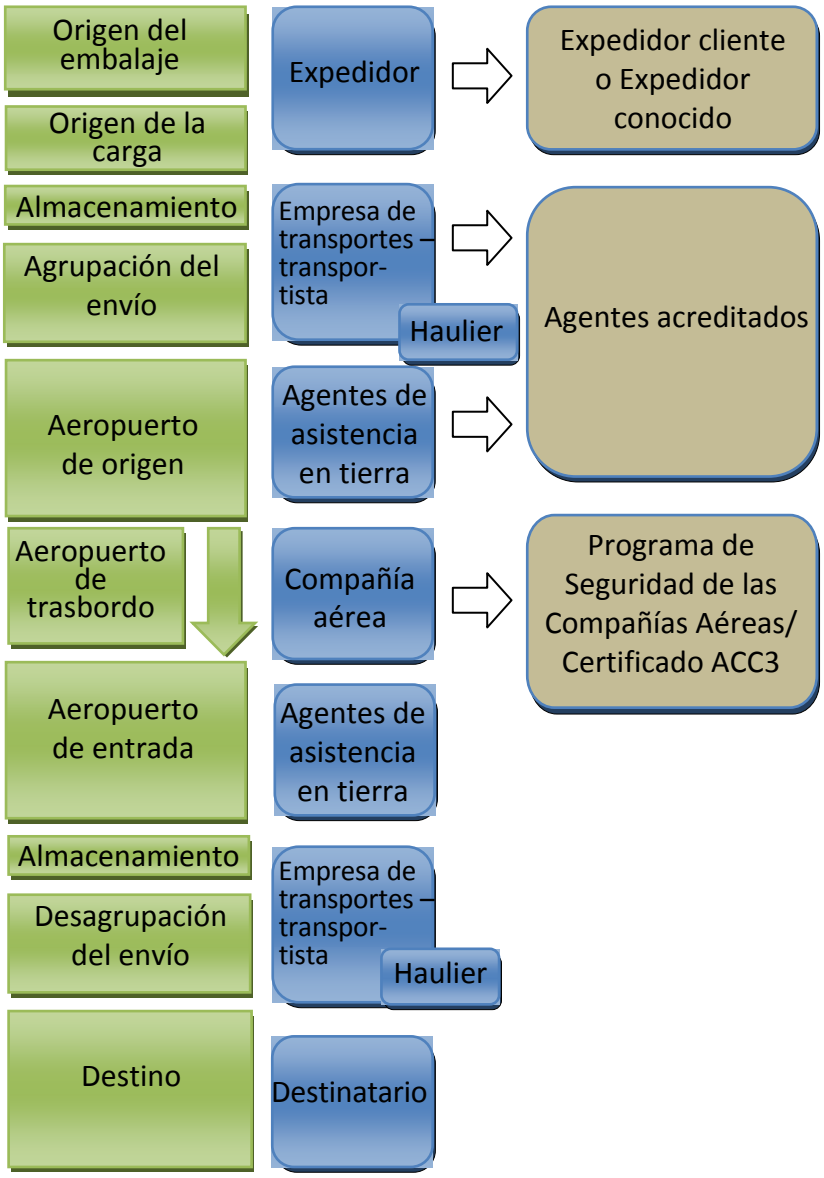
ANEXO IV: CARACTERIZACIÓN DE LA CADENA DE SUMINISTRO Y LAS PRÁCTICAS ACTUALES EN SEGURIDAD DEL TRANSPORTE AÉREO DE MERCANCÍAS Y CORREO

Una *cadena de suministro* es un sistema de recursos, organizaciones, personas, tecnologías, actividades e información que intervienen en el acto de transporte de mercancías desde el productor hasta el consumidor o usuario. En el contexto de la globalización se refiere a la red de cadenas de suministro que forman la columna vertebral del actual sistema de comercio mundial. Las amenazas a la cadena de suministro pueden:

- Originarse fuera de la cadena de suministro, amenazando con interrumpir la cadena; o
- proceder de la cadena de suministro cuando se utiliza para llevar a cabo y encubrir actividades ilícitas como la venta de contrabando, el terrorismo o la piratería.

La seguridad de la cadena de suministro (SCS) es un concepto que abarca los programas, sistemas, procedimientos, tecnologías y soluciones aplicadas para hacer frente a las amenazas a la cadena de suministro y las consecuentes amenazas al bienestar económico, social y físico de los ciudadanos y la sociedad civil organizada (Banco Mundial, 2009). Tanto los legisladores europeos como el sector se han esforzado en promover una cadena de suministro segura, para proteger la carga y correo aéreos, y en reducir el peso que los controles de seguridad imponen, inevitablemente, al sector. El gráfico 7 presenta la cadena de suministro de la carga y el correo aéreos, y destaca sus relaciones con el marco legislativo para la seguridad aérea en la UE identificando los tipos de certificación que cada entidad necesita obtener para garantizar la seguridad de la carga aérea.

Gráfico 7: La cadena de suministro de la carga y el correo aéreos



Como muestra el gráfico, existen certificaciones y prácticas de seguridad que facilitan la aplicación de controles a lo largo de toda la cadena de suministro. Ecorys (2009) proporciona un panorama general de estos controles que se basan en enfoques por capas que incluyen:

- **Programas de expedidor conocido/ Supervisión de las empresas y sus medidas de seguridad en toda la cadena de suministro:**
  - Expedidores: La normativa comunitaria en materia de seguridad aérea reconoce la designación de «expedidor conocido» y «expedidor cliente»; los Estados Unidos también tienen un programa de «expedidor conocido». Si los expedidores cumplen con los requisitos para recibir estas designaciones, se puede embarcar la carga sin controles adicionales.

- Las empresas de transporte: La normativa comunitaria en materia de seguridad aérea utiliza la denominación de «agente acreditado» para las empresas de transporte, lo que les permite manejar y proteger la carga presentada por expedidores conocidos o clientes, certificar a los expedidores clientes y aplicar controles de seguridad a la carga o el correo presentados por otros expedidores; los Estados Unidos tienen un Programa de agentes de transporte aéreo indirectos (CAI).

- **La inspección y los requisitos de control de la carga:** La normativa comunitaria y estadounidense exige **que se controle toda la carga antes de ser embarcada en una aeronave si no procede de un expedidor conocido o expedidor cliente o de un agente acreditado/ IAC**. También se debe controlar la carga cuando exista algún indicio de interferencia desde el punto en el que fue sometida a controles de seguridad por parte del expedidor conocido o expedidor cliente o por el agente acreditado/ IAC. La legislación vigente de los Estados Unidos introduce un control del 100 por ciento de toda carga transportada en aviones de pasajeros a partir de 2010, aunque todavía no se ha realizado dicho objetivo[31]. En general, los agentes de asistencia en tierra, que están validados como agentes acreditados, aplican este proceso (en nombre de los operadores de aeronaves).
- **Seguridad reforzada de las instalaciones de carga aérea**. Por ejemplo, el refuerzo de las medidas de seguridad física (por ejemplo, seguridad perimetral y vigilancia) y los sistemas de acceso a las zonas de carga. Además, se han endurecido los controles de seguridad y de antecedentes del personal que tiene acceso a instalaciones de carga.

En el capítulo 2 se presentó una perspectiva general de la aplicación efectiva de procedimientos de seguridad de la carga y correo aéreos, teniendo en cuenta no solo la legislación y la revisión bibliográfica, sino también la información obtenida en las entrevistas con las partes interesadas y en los estudios de caso.

[31] Según informes de prensa, la TSA ha aplicado con éxito el control completo de los vuelos nacionales, pero todavía no lo ha conseguido en el caso de toda la carga de entrada (http://travel.usatoday.com/flights/story/2011-11-15/US-still-grappling-with-100-air-cargo-screening/51226236/1).

ANEXO V: COSTES DE SEGURIDAD

Con respecto a los costes y la financiación de la seguridad de la carga aérea hay una divergencia intrínseca de opiniones. Esto se debe principalmente al hecho de que nadie quiere hacerse cargo de los costes. Para empezar, los gobiernos afrontan severas restricciones presupuestarias. Sin embargo, las empresas de transporte argumentan que no pueden dar fe de la integridad de su carga a medida que avanza por la cadena de suministro hasta formar una agrupación para su envío. Por otra parte, un gran porcentaje de pequeñas empresas de transporte no tiene el capital necesario para realizar inversiones adecuadas de seguridad. En la otra cara de la moneda, se dice que cada uno de los grandes «integradores» (por ejemplo, FedEx, TNT, DHL, ...) invierte un promedio de más de 50 millones de euros anuales en seguridad. Las empresas de transporte reclaman el apoyo financiero público y lo hacen utilizando un argumento similar al de los expedidores según el tamaño de la empresa. Los agentes de asistencia en tierra y las líneas aéreas argumentan que ya soportan los costes de obtención y auditoría de su certificación de calidad. Por último, dado que la cuestión del validador independiente sigue sin estar clara (por ejemplo, quién certifica a los validadores, con qué normas, a qué precio, etc.), las reacciones de las distintas partes interesadas siguen siendo muy inciertas.

Cuando se trata de los costes de equipos de seguridad existen fuertes reticencias a proporcionar información tanto de la demanda como de la oferta, por diferentes razones. Además, los costes de seguridad no solo están relacionados con los equipos de control, sino también con la formación del personal de seguridad, la protección de perímetros alrededor de las instalaciones de producción, la auditoría y validación de expedidores conocidos y agentes acreditados y, lo más importante, la realización de inversiones dentro de un marco normativo a veces confuso. A pesar de estos problemas, se obtuvieron algunas cifras indicativas de coste medio, por ejemplo:

- La formación del personal en materia de seguridad cuesta hasta 200 euros por sesión por persona;
- Una instalación de rayos X podría costar alrededor de 240 000 euros;
- Los sistemas de detección de explosivos cuestan alrededor de 50 000 euros;
- Los costes humanos de seguridad oscilan entre 17 a 25 euros por hora y hasta 90 euros por hora cuando se utiliza una unidad de detección de dispositivos explosivos;
- El precio de un furgón de escaneado puede ascender a 200 000 euros.

Un hallazgo curioso fue la disparidad de los costes de los perros rastreadores entre los distintos Estados miembros. Por ejemplo, en Francia se acreditan los perros rastreadores como un procedimiento de control, pero este no es el caso en Bélgica. Así pues, los perros rastreadores se han convertido en una solución de bajo coste en Francia con la aparición de un nuevo mercado, mientras que en Bélgica son una opción más cara. Otro ejemplo de la disparidad en la UE es la relativa a los costes de los procesos de acreditación por parte de las autoridades competentes. En varios Estados miembros las autoridades nacionales se hacen cargo de estos costes, mientras que en otros se cubren estos gastos con las tasas de seguridad que recauda la autoridad.

Con respecto a los riesgos relacionados con la carga, existe una demanda creciente de control e identificación de los recursos para prevenir actos terroristas (armas, explosivos), movimiento ilegal de mercancías (drogas, armas, alcohol) y fraude y evasión de capitales. Estos riesgos, junto con los esperados volúmenes crecientes de carga, se traducen en el crecimiento del mercado de la seguridad.

Así pues, aumentan las necesidades de financiación de la seguridad del transporte (aéreo). La Homeland Security Research Corporation (Sociedad de investigación de seguridad interior; HSRC, de sus siglas en inglés), organización de investigación con sede en los Estados Unidos, prevé un crecimiento de 5 200 millones de euros en la seguridad de la aviación mundial en 2018. En la UE, el mercado de la seguridad se incrementaría, pasando de 1 200 millones de euros en 2008 a 2 000 millones de euros en 2018. Aunque estos valores no son consensuales (por ejemplo, la Asociación de servicios de seguridad de la aviación estima que el mercado de la seguridad aérea de la UE ascenderá a 3 000 millones de euros en 2009, frente a la HSCR que estima que será de 1 200 millones de euros en 2008), **existe un cierto consenso en que el crecimiento medio anual del mercado de la seguridad en todo el mundo girará en torno al 5 – 6 %**. La dificultad para obtener estimaciones del tamaño del mercado de la seguridad del transporte aéreo se debe tanto a la reticencia a proporcionar información sobre el nivel de seguridad de los equipos adquiridos (por razones de seguridad) como a la reticencia a proporcionar información comercialmente delicada. Una parte interesada es el sector de la seguridad. Por ejemplo, Smith Detection, un importante operador con una cuota de mercado del 32 % en el diseño y fabricación de equipos de seguridad (aparatos de rayos X, sistemas de detección de explosivos, sistemas de detección de rastros de explosivos y productos químicos, etc.), registró unas ventas de 654 millones de euros en 2010, de los cuales el 39 % procedieron del sector del transporte.

En resumen, podemos señalar que:

- No existe mucha información pública disponible sobre los costes de seguridad;
- La investigación en nuevos equipos requiere seguridad legislativa. El hecho de que se produzcan cambios legislativos con el transcurso del tiempo, y algunas veces inseguridad jurídica, conduce a la posible postergación de las nuevas inversiones en seguridad;
- Los distintos países imponen diferentes obligaciones, lo que da lugar a diferentes costes de la seguridad;
- En última instancia, se puede suponer que los costes adicionales de seguridad se transfieren al consumidor final.

Por lo tanto, incumbe a los responsables políticos decidir qué enfoque seguir: Financiar la seguridad de la carga aérea con fondos públicos o aplicar el principio de que el usuario paga, como es el caso actualmente del debate en curso en el Reino Unido (Ministerio de Transporte, 2011).

ANEXO VI: PANORAMA GENERAL DEL MERCADO DE LA CARGA Y EL CORREO AÉREOS

El papel del transporte aéreo en el transporte de mercancías es menos prominente que el que desempeñan otras modalidades de transporte, sobre todo porque la aviación es una modalidad relativamente costosa en términos de toneladas-kilómetro. La carga aérea es competitiva sobre todo en distancias más largas y en el caso de bienes relativamente ligeros, de alto valor o perecederos. Ejemplos comunes de los productos de carga aérea son piezas de maquinaria y equipos de fabricación de alto valor, componentes electrónicos para productos manufacturados, productos electrónicos, joyas y artículos perecederos, como flores o frutas, e incluso pescado fresco.

Como se muestra en el cuadro 4, en el año 2009 el transporte aéreo solo representó el 0,6 % del volumen del comercio exterior de la UE (el transporte marítimo casi alcanzó el 73 %), pero tuvo un valor del 22,2 % (es decir, más de 510 000 millones de euros)[32].

Cuadro 4: Comercio exterior de la UE en 2009 (importación y exportación) por tipo de transporte

Tipo de transporte	Valor (miles de millones de €)		Peso (millones de toneladas)	
Mar	1.118,2	*48,7%*	1.469,1	*72,7%*
Por carretera	390,4	*17,0%*	122,5	*6,1%*
Ferrocarril	30,2	*1,3%*	70,0	*3,5%*
Vías fluviales	5,5	*0,2%*	18,0	*0,9%*
Conductos	84,5	*3,7%*	251,6	*12,5%*
Aéreo	**510,1**	***22,2%***	**12,9**	***0,6%***
Autopropulsión	44,4	*1,9%*	2,8	*0,1%*
Correo ordinario	3,2	*0,1%*	0,0	*0,0%*
Desconocido	110,6	*4,8%*	73,8	*3,7%*
Total	**2.297,1**	***100,0%***	**2.020,8**	***100,0%***

***Fuente*:** Comisión Europea (2011).

Tomando los valores del comercio exterior como indicador, esto significa que el precio medio de una tonelada de carga transportada por vía aérea es casi 52 veces superior al del transporte por mar. Esto es debido a la carga que se transporta por aire es carga de alto valor (divisas, obras de arte, ordenadores portátiles, teléfonos inteligentes), bienes con fecha de caducidad o sensibles a la temperatura (productos perecederos, órganos para trasplantes, productos farmacéuticos) y productos peligrosos (material radioactivo, productos inflamables y sustancias tóxicas e infecciosas).

[32] El comercio exterior no incluye el comercio entre los Estados miembros. Se refiere al comercio total de la UE-27 con otras regiones del mundo.

En el transporte de la carga aérea se da mucho valor a la seguridad, en parte debido al alto valor de la carga, pero principalmente por el hecho de que **un volumen importante de esa carga se transporta en vuelos regulares de pasajeros (en los Estados Unidos esta proporción equivaldría a cerca del 25 %, según la TSA**[33]). En lo relativo a las aeronaves exclusivas de carga, un posible riesgo es el secuestro de una aeronave. El transporte aéreo de carga tiene una compleja red de distribución, que une a los fabricantes y expedidores con las empresas de transporte, preparadores de la carga fuera del aeropuerto e instalaciones aeroportuarias de manipulación y clasificación de la carga donde se cargan y descargan los envíos de los aviones. La gran mayoría de los paquetes de carga aérea se preparan en las instalaciones fuera del aeropuerto y llegar a los aeropuertos en grandes cantidades de paletas o en contenedores especialmente diseñados para el transporte aéreo (Bart, 2010).

En 2010 se transportaron casi 14,2 millones de toneladas de carga aérea (tanto nacional como internacional) a través de los aeropuertos de la UE y los cinco principales aeropuertos europeos de mercancías registraron un incremento del 17 %. De 2002 a 2010, la carga aérea aumentó una media del 4,8 % interanual. El cuadro 5 refleja la evolución del transporte de carga aérea en los cinco principales aeropuertos europeos de carga aérea.

[33] http://www.tsa.gov/what_we_do/layers/aircargo/steps.shtm.

Cuadro 5: Evolución de los 5 principales aeropuertos de Europa para el transporte aéreo de carga (toneladas de carga)

	2010		2009		2008		2007		2006		2005		2004		2003		2002
	Toneladas	%	Toneladas	%	Toneladas	%	Toneladas	%	Toneladas	%	Toneladas	%	Toneladas	%	Toneladas	%	Toneladas
Paris-Charles de Gaulle	2399067	16,8	2054515	-9,9	2280050	-0,8	2297896	7,8	2130724	6,0	2010361	7,1	1876900	8,9	1723700	6,0	1626400
Frankfurt	2275106	20,5	1887686	-10,6	2111031	-0,8	2127464	0,0	2127646	8,4	1962927	6,7	1838894	11,4	1650476	1,2	1631322
London Heathrow	1551405	15,0	1349571	-9,2	1486260	6,5	1395905	3,9	1343930	-3,3	1389589	-1,6	1412033	8,6	1300420	-0,8	1310615
Amsterdam Schiphol	1538135	16,8	1317120	-17,8	1602585	-3,0	1651385	5,4	1566828	4,7	1495919	2,0	1467204	8,4	1353760	5,1	1288626
Luxembourg-Findel	705371	12,2	628667	-20,2	788224	-8,0	856741	13,8	752676	1,3	742766	4,2	712985	8,5	657254	19,5	550211
Total - Europe top 5	8469084	17,0	7237559	-12,5	8268150	-0,7	8329391	5,1	7921804	4,2	7601562	4,0	7308016	9,3	6685610	4,3	6407174

Fuente: Sobre la base de datos de ACI, 2011.

La lista de los cinco principales aeropuertos europeos para la carga aérea se ha mantenido sin cambios desde hace varios años; todos ellos registraron un incremento en el año 2010 y una disminución en el año 2009. Sin embargo, es importante tener en cuenta que 2009 fue un año que tuvo un tráfico aéreo de carga particularmente bajo: a escala de la UE, la caída respecto a 2008 fue del 12,3 % y en los 20 principales aeropuertos de carga del mundo, se observó una reducción de aproximadamente el 7,9 %.

En cuanto a la distribución de carga aérea en los aeropuertos de la UE, los aeropuertos de Alemania registraron 4,1 millones de toneladas en 2010, cifra considerablemente más alta que la de cualquier otro Estado miembro de la UE. El Reino Unido ocupó el segundo lugar con 2,4 millones de toneladas. Algunos de los Estados miembros más pequeños de la UE están relativamente especializados en carga aérea, especialmente, todos los países del Benelux y, en particular, Luxemburgo (que fue clasificado como el quinto transportador de carga aérea más grande entre Estados miembros y el número 28 en todo el mundo en 2010).

El siguiente cuadro presenta una comparación más detallada de las actividades de transporte aéreo de carga y correo en los Estados miembros.

Cuadro 6: Transporte aéreo de mercancías y correo de cada Estado miembro en 2009 (en toneladas)

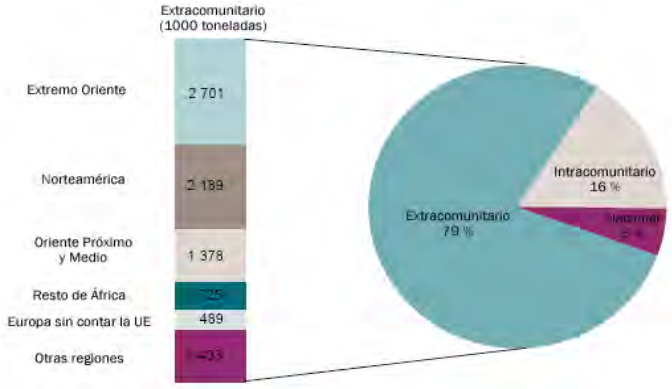
	Total del sector del transporte		Transporte nacional		Transporte internacional intracomunitario de la EU-27		Transporte internacional extracomunitario de la EU-27	
	Volumen de carga y correo	Crecimiento 2008-2009	Volumen de carga y correo	Crecimiento 2008-2009	Volumen de carga y correo	Crecimiento 2008-2009	Volumen de carga y correo	Crecimiento 2008-2009
EU27[1]	11315885	-12,3%	595652	-8,9%	1833997	-5,5%	8886236	-13,90%
BÉLGICA	836409	-21,9%	784	31,8%	255250	-19,5%	580375	-23,0%
BULGARIA	17450	-10,7%	26	-17,1%	12194	-20,8%	5230	27,3%
REPÚBLICA CHECA	53924	-3,5%	1486	-21,5%	25792	-15,7%	26646	13,8%
DINAMARCA	155438	-38,8%	2136	-17,9%	65886	-41,6%	87416	-37,0%
ALEMANIA	3341222	-6,4%	109679	-15,4%	798918	-0,6%	2432625	-7,7%
ESTONIA	20526	-50,8%	-	-	4587	-35,4%	15939	-54,0%
IRLANDA	112049	-11,7%	6105	-21,2%	71542	-3,2%	34402	-23,9%
GRECIA	95222	-12,3%	12113	-14,5%	52572	-11,5%	30537	-12,9%
ESPAÑA	502585	-6,9%	84543	-16,7%	151378	-8,0%	266664	-2,6%
FRANCIA[2]	1445599	-13,3%	148037	1,7%	260152	-12,0%	1037410	-15,5%
ITALIA	705883	-13,4%	60825	-10,9%	253166	-6,1%	391892	-17,9%
CHIPRE	38636	-9,7%	1	-	30465	-10,6%	8169	-6,3%
LETONIA	8646	25,6%	-	-	5917	24,2%	2729	28,8%
LITUANIA	6465	-28,6%	-	-	5467	-15,9%	998	-60,8%
LUXEMBURGO	627261	-20,4%	-	-	43608	-4,6%	583653	-21,4%
HUNGRÍA	54138	-13,4%	-	-	24596	-5,4%	29542	-19,2%
MALTA	17496	-4,0%	-	-	11531	-9,9%	5965	9,9%
PAÍSES BAJOS [3]	1371235	-16,8%	0,4	2130%	48418	-20,2%	1322817	-16,7%
AUSTRIA	202642	-1,7%	807	-9,0%	49061	-6,7%	152774	0,0%
POLONIA	53510	-8,0%	7874	0,5%	28779	-4,0%	16856	-17,1%
PORTUGAL	125498	-8,0%	21624	-2,2%	54406	-10,7%	49468	-7,2%
RUMANÍA	23482	-3,9%	251	-16,1%	19197	3,5%	4034	-27,8%
ESLOVENIA	5584	-31,7%	-	-	3825	-35,0%	1759	-23,4%
ESLOVAQUIA	12231	64,6%	2	100%	11689	72,9%	540	-19,5%
FINLANDIA	126900	-14,2%	3691	2,5%	50990	-12,7%	72219	-15,8%
SUECIA	161310	-21,8%	17972	-17,8%	76421	-22,7%	66917	-21,8%
REINO UNIDO	2156153	-10,6%	117695	-6,1%	379798	-7,6%	1658660	-11,5%

Fuente: EUROSTAT, 2011

(1) Se excluye el doble cómputo de las agrupaciones intracomunitarias y del total de la UE con la toma en consideración de las salidas exclusivamente.
(2) Debido a las problemas en la recopilación de datos, se subestiman los datos de Francia.
(3) El alto crecimiento observado a nivel nacional representa un volumen muy pequeño de la carga en términos absolutos.

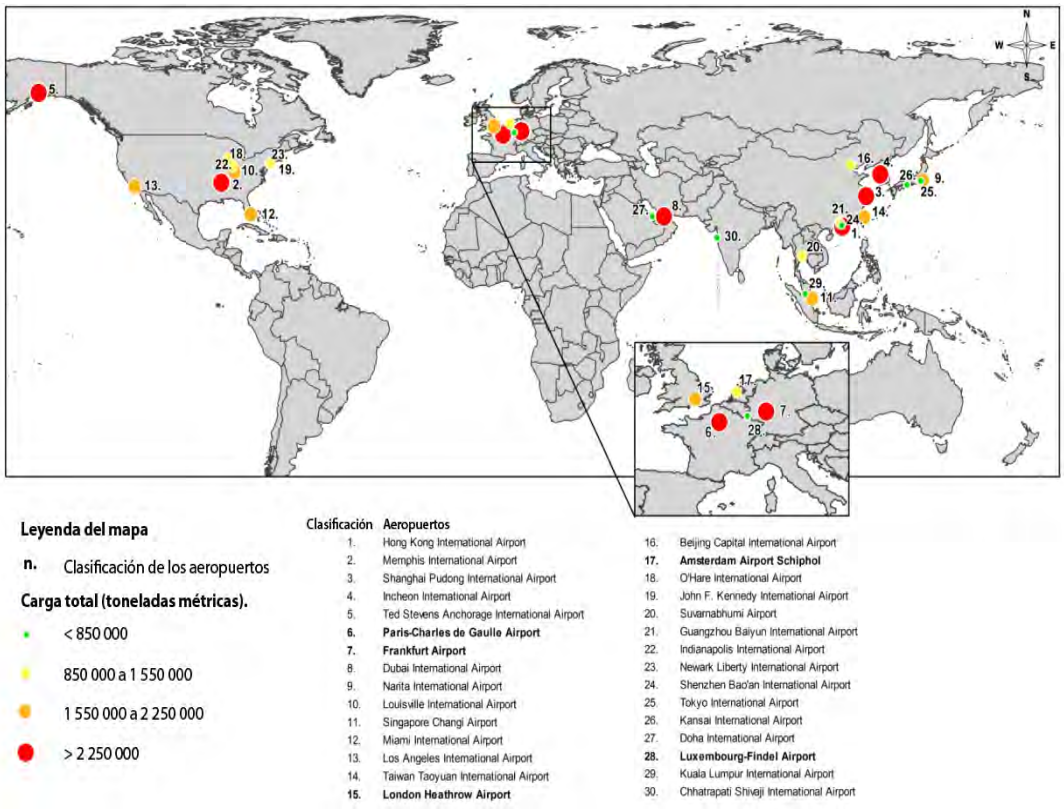
Como se muestra en el posterior gráfico 8, los destinos no comunitarios («extracomunitarios») son la parte más importante (79 % en 2009) del transporte aéreo de carga y correo; solo se transporta un 16 % entre los Estados miembros y un 5 % en el seno de los Estados miembros. El gráfico 9 resume la información importante sobre el mercado de carga aérea en Europa y su lugar en el panorama mundial.

Gráfico 8: Panorama general del transporte aéreo de mercancías y correo de la Unión Europea en 2009



Fuente : EUROSTAT, 2011.

Gráfico 9: Los 30 principales aeropuertos teniendo en cuenta la carga total (toneladas métricas)



Fuente : Sobre la base de datos del ACI, 2011 y Eurostat, 2011.

Básicamente, se constata, la concentración de ejes europeos de carga aérea en el centro de Europa, de los que los más importantes coinciden con los principales aeropuertos europeos para pasajeros. Un aspecto importante es que, si bien ninguno de los aeropuertos de la UE se encuentra entre los cinco principales aeropuertos de carga de todo el mundo, una zona relativamente pequeña en el centro de Europa concentra una cantidad muy importante de transporte de carga aérea. Esta zona sin duda rivaliza con el eje de Hong-Kong, Shanghai y Seúl, y el área alrededor de los aeropuertos de Memphis y Louisville como los centros de carga aérea más importantes a nivel mundial.

Varios aeropuertos importantes de mercancías de Asia entraron en la clasificación de los 30 principales aeropuertos durante la última década, a saber: Guangzhou Baiyun (China), Shenzhen Bao'an (China), Kuala Lumpur (Malasia) y Chhatrapati Shivaji (la India), a pesar de que los 20 principales han seguido siendo los mismos desde 2002 hasta 2010. El cuadro 7 presenta un panorama general de los 20 principales aeropuertos de todo el mundo para el transporte aéreo y muestra que esta actividad está creciendo con mucha rapidez en los aeropuertos asiáticos.

En 2010 se entregaron casi 44 millones de toneladas de mercancías en los 20 principales aeropuertos de carga del mundo, con un incremento impresionante en 2009 (18,2 %) que compensa con creces la reducción de los años anteriores (-7,9 % y -4,0 % respectivamente en 2009 y 2008). Además, hay una tendencia hacia la concentración de los movimientos de carga en los aeropuertos más grandes del mundo (ya que el crecimiento en los 20 principales aeropuertos es ligeramente superior al aumento total mundial).

Cuadro 7: 20 principales aeropuertos del mundo en términos de transporte aéreo de mercancías (en millones de toneladas)

	2010		2009		2008		2007		2006		2005		2004		2003		2002
	Mt	%	Mt	%	Mt	%	Mt	%	Mt	%	Mt	%	Mt	%	Mt	%	Mt
Hong Kong	4,168	23,1 %	3,385	-7,5%	3,661	-3,0%	3,774	4,5 %	3,610	5,1 %	3,433	10,1%	3,119	16,9 %	2,669	6,6 %	2,505
Memphis	3,917	5,9%	3,697	0,0%	3,695	-3,8%	3,840	4%	3,692	2,6 %	3,599	1,2 %	3,555	4,8%	3,391	0,0 %	3,391
Shanghai Pudong	3,228	26,9 %	2,543	-2,3%	2,603	1,7%	2,559	18 %	2,168	16,8%	1,857	13,1%	1,642	38,1 %	1,189	87,3%	0,635
Incheon	2,685	16,1 %	2,313	-4,6%	2,424	-5,2%	2,556	9,4 %	2,337	8,7 %	2,150	0,8 %	2,133	15,8 %	1,843	8,0 %	1,706
Ted Stevens Anchorage	2,578	29,3 %	1,995	-14,8 %	2,340	-17,2 %	2,826	5,0 %	2,691	5,4 %	2,554	13,4%	2,253	7,2%	2,102	18,7%	1,772
Paris-Charles de Gaulle	2,399	16,8 %	2,055	-9,9%	2,280	-0,8%	2,298	7,8 %	2,131	6,0 %	2,010	7,1 %	1,877	8,9%	1,724	6,0 %	1,626
Frankfurt	2,275	20,5 %	1,888	-10,6 %	2,111	-0,8%	2,127	0%	2,128	8,4 %	1,963	6,7 %	1,839	11,4 %	1,650	1,2 %	1,631
Dubai	2,270	17,8 %	1,928	5,6%	1,825	9,4%	1,669	11 %	1,504	14,4%	1,315	12,5%	1,169	22,2 %	0,957	21,9%	0,785
Narita	2,168	17,1 %	1,852	-11,8 %	2,100	-6,8%	2,254	-1,2 %	2,281	-0,4 %	2,291	-3,5 %	2,373	10,1 %	2,155	7,6 %	2,002
Louisville	2,166	11,1 %	1,950	-1,3%	1,974	-5,0%	2,079	4,8 %	1,983	9,2 %	1,815	10,5%	1,642	38,1 %	1,189	-22,0%	1,524
Singapore Changi	1,841	10,9 %	1,661	-11,8 %	1,884	-1,8%	1,918	-0,7 %	1,932	4,2 %	1,855	6,6 %	1,739	7,5%	1,618	-2,5 %	1,660

	2010		2009		2008		2007		2006		2005		2004		2003		2002
	Mt	%	Mt	%	Mt	%	Mt	%	Mt	%	Mt	%	Mt	%	Mt	%	Mt
Miami	1,836	17,9 %	1,557	- 13,8 %	1,807	- 6,0%	1,923	5,0 %	1,831	4,3 %	1,755	- 1,4 %	1,779	8,6%	1,637	0,8 %	1,624
Los Angeles	1,810	19,9 %	1,509	- 7,4%	1,630	- 13,1 %	1,874	- 1,7 %	1,907	- 1,6 %	1,938	1,3 %	1,914	4,4%	1,833	3,0 %	1,780
Taiwan Taoyuan	1,767	30,1 %	1,358	- 9,0%	1,493	- 7,0%	1,606	- 5,5 %	1,699	- 0,4 %	1,705	0,3 %	1,701	13,4 %	1,500	8,6 %	1,381
London Heathrow	1,551	15,0 %	1,350	- 9,2%	1,486	6,5%	1,396	3,9 %	1,344	- 3,3 %	1,390	- 1,6 %	1,412	8,6%	1,300	- 0,8 %	1,311
Beijing Capital	1,549	5,0%	1,476	8,0%	1,366	14,5 %	1,193	15, 9%	1,029	31, 6%	0,782	17, 0%	0,669	1,0%	0,662	- 1,1 %	0,669
Amsterdam Schiphol	1,538	16,8 %	1,317	- 17,8 %	1,603	- 3,0%	1,651	5,4 %	1,567	4,7 %	1,496	2,0 %	1,467	8,4%	1,354	5,1 %	1,289
O'Hare	1,424	35,9 %	1,048	- 21,3 %	1,332	- 13,1 %	1,534	- 1,6 %	1,558	0,8 %	1,546	4,8 %	1,475	- 2,4%	1,511	2,5 %	1,474
John F. Kennedy	1,343	17,3 %	1,145	- 21,1 %	1,451	- 9,7%	1,607	- 1,8 %	1,636	- 1,5 %	1,661	- 2,7 %	1,706	4,9%	1,627	2,3 %	1,590
Suvarnabhumi	1,310	25,3 %	1,045	- 10,9 %	1,173	- 3,8%	1,220	3,2 %	1,182	3,6 %	1,141	32, 3%	0,862	8,0%	0,799	- 16, 5%	0,957
20 principales del mundo	43,825	18,2 %	37,071	- 7,9%	40,237	- 4,0%	41,904	4,2 %	40,209	5,1 %	38,255	5,3 %	36,327	11,1 %	32,710	4,5 %	31,311

Fuente: Basada en los datos del ACI, 2011.

ANEXO VII: LISTA DE ENTIDADES CONTACTADAS Y RESPUESTAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS AL CUESTIONARIO

Este anexo presenta una lista de las entidades con las que se mantuvieron contactos en el marco de este estudio, así como una lista completa de los Estados miembros que contestaron al cuestionario acerca de sus enfoques en la aplicación del marco de seguridad del transporte aéreo de mercancías y correo.
Dada la delicadeza del tema y la necesidad de proteger cierto tipo de información, no es posible revelar ni las actas de las reuniones ni las respuestas de los distintos Estados miembros. Además, se mantiene en secreto la identidad de los entrevistados.

VII.1. Lista de entrevistas

Organizaciones internacionales

- OACI

Organizaciones europeas

- Comisión Europea
- Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI)
- Asociación de Compañías Aéreas Europeas (AEA)
- Asociación Europea de Empresas de Servicios de Tránsito, Transporte, Logísticos y Aduaneros (Clecat)
- *European Shippers Council* (Consejo de transportistas europeos) (ESC)
- *European Express Association* (EEA)
- Organización Europea para la Seguridad (EOS)

Organizaciones nacionales

- Dos asociaciones comerciales de empresas de transporte: APAT (Portugal) y una asociación comercial de empresas de transporte en el Reino Unido
- Dos gestores de aeropuertos: en el aeropuerto de Lisboa y el aeropuerto de Bruselas
- Cuatro empresas de asistencia en tierra: Groundforce (Portugal), Portway (Portugal), una empresa que presta los servicios de tierra en Heathrow y Aviapartner (Bélgica)
- Cinco representantes de aerolíneas (de las cuales dos «integradores» mundiales): una importante línea aérea en Heathrow, TAP Portugal, MALEV, DHL Express y TNT Airways
- Dos empresas de transporte de carga: una empresa de transporte de carga que funciona en Heathrow y Panalpina
- Dos representantes de los proveedores y fabricantes de equipos de seguridad: Safran MORPHO Detection y Smiths
- Un Inspector principal de Aduanas en el aeropuerto de Bruselas
- Dos expertos independientes de carga aérea, correo y seguridad

VII.2. Lista de los Estados miembros que respondieron al cuestionario

- Austria, persona de contacto: Wolfgang Schützner
- Bélgica, persona de contacto: Frank Durinckx
- República Checa, persona de contacto: Vítězslav Kulawiec
- Alemania, persona de contacto: S. Schriek
- Finlandia, persona de contacto: Arja Pulliainen
- Francia, persona de contacto: Catalina Darwish
- Hungría, persona de contacto: Zoltán Keszthelyi
- Malta, persona de contacto: Mario Bugeja
- Países Bajos, persona de contacto: A. Olivier
- Eslovenia, persona de contacto: Valter Premate
- Suecia, persona de contacto: Annika Ramstedt
- Reino Unido, persona de contacto: Sharon Adhikari

ANEXO VIII: INFORMES DE LOS ESTUDIOS DE CASO

VIII.1. Informe de un estudio de caso: Bélgica

Bélgica es un actor europeo históricamente importante con respecto al transporte de mercancías. Su posición geográfica le ha permitido convertirse en un importante centro logístico europeo. En 2010 Bélgica colocó dos aeropuertos (Bruselas y Lieja) entre los 11 aeropuertos más activos de Europa en términos de carga y correo, a pesar de la fuerte caída del volumen de negocios de la carga del aeropuerto de Bruselas desde el año 2007[34]. En el frente marítimo, el puerto de Amberes es el segundo mayor operador de Europa. En 2010 gestionó más de 178 millones de toneladas de mercancías cargadas y descargadas[35].

Entre las entrevistas realizadas, **se observaron divergencias con respecto a quién debería ser responsable de la seguridad de la carga aérea**. En primer lugar, existe la idea de que todos los actores de la cadena de suministro son y deben ser responsables de la seguridad. Esta estrategia, sin embargo, parece ir de la mano de un desplazamiento de la responsabilidad de un actor a otro en un círculo vicioso. Dado que la legislación suscita muchas dudas y preocupaciones, el reflejo inmediato es encontrar un chivo expiatorio para echarle la culpa en caso de que ocurra un desastre.

En segundo lugar, se reconoce que se está poniendo la responsabilidad en los operadores de aeronaves. La principal preocupación en este sentido es la posibilidad de que se produzca un conflicto de intereses dado que normas de seguridad más estrictas harán que las compañías aéreas se nieguen a realizar algunas operaciones transportando una determinada carga. Se pusieron algunos ejemplos de líneas aéreas que se niegan a transportar determinada carga por las posibles pérdidas de vidas humanas (tripulación y pasajeros), activos (aviones) y su imagen; mientras tanto, **muchos entrevistados mencionaron ejemplos de confirmación a posteriori de carga no segura que había sido declarada como segura**.

En tercer lugar, y en mayor medida, hay una firme convicción en el sector de que la responsabilidad final de la seguridad de la carga aérea incumbe a las agencias nacionales de aviación civil (AAC). Esta interpretación se deriva directamente de las normas de la UE y la OACI, pero a veces se considera como un factor para desestimar la responsabilidad de las otras partes responsables de los controles de seguridad a lo largo de la cadena de suministro. Según los expertos consultados, en teoría las AAC también serían responsables de la formación del personal de seguridad y la acreditación y auditoría de los agentes acreditados y expedidores conocidos. En la práctica, sin embargo, todas las AAC tienen sus reglas locales sobre el tema (diferencias en las horas de formación, en los métodos de control, en los recursos para hacer cumplir el reglamento), que en última instancia conducen a distorsiones de la competencia entre los Estados miembros. Desde una perspectiva más amplia la responsabilidad final recae en los responsables políticos, tanto a nivel nacional como europeo, que son elegidos por sus conciudadanos para asegurar el bienestar socioeconómico.

Aunque todo el mundo estuviese de acuerdo en que vivimos en un mundo que no está exento de riesgos, varios expertos consultados expresaron serias dudas de que la legislación comunitaria vigente proporcione la seguridad necesaria al sector de la carga

[34] Véase (Comisión Europea, 2011), páginas 56 y 61.
[35] Véase http://www.portofantwerp.com.

aérea. La adopción del Reglamento de Ejecución (UE) nº 859/2011 crea problemas de determinación de la responsabilidad. A menudo esta norma es meramente considerada como un intento de tapar el problema de seguridad con la esperanza de que desaparezca. La transferencia de responsabilidad a las compañías aéreas a través de la acreditación ACC3 (**compañías de carga y correo aéreo que efectúa operaciones con destino a la unión europea a partir de un aeropuerto de un tercer país**) no soluciona el problema. En el peor de los casos, crea lagunas de mercado e incertidumbre en el sector de la carga aérea.

El fallo más común de la seguridad de la carga aérea que se menciona en las entrevistas es la falta de armonización de los regímenes existentes y futuros de expedidor conocido y de agentes acreditados. Algunos expertos más críticos describieron estos regímenes como una farsa y como la modalidad más baja posible de seguridad, en los que **una simple firma bastaría para conceder el estatus de expedidor conocido o del agente acreditado**. Otros opinan que estos programas voluntarios son bastante contradictorios, al mismo tiempo que son la única manera aceptable de garantizar la seguridad de la carga aérea sin crear bloqueos en los aeropuertos. Se pide más coordinación y cooperación a nivel nacional y europeo.

Aunque los programas de expedidores conocidos o agentes acreditados son una herramienta importante para la seguridad de la cadena de suministro, todavía carecen de incentivos y armonización para ser realmente eficaces. Es necesario actualizar el proceso de acreditación. Además, es preciso perfeccionar el principio de la carga segura y no segura definiéndola de manera que sea coherente y revisada periódicamente.

Las consecuencias de la actual fragmentación del mercado son graves. Algunos expertos afirman que fuera de la UE se considera a la Unión como un mosaico de contradicciones, lo que lleva a las autoridades extranjeras a desconfiar de las medidas adoptadas y a adoptar sus propias medidas (la mayoría del tiempo) más estrictas para el transporte aéreo de carga (**por ejemplo, la TSA controla las compañías aéreas de la UE y propone normas adicionales cuando la carga tiene a los Estados Unidos como destino**). Por otra parte, la falta de certidumbre sobre la responsabilidad y el desplazamiento de las responsabilidades a lo largo de la cadena de suministro no contribuyen en absoluto a aumentar la seguridad de la carga aérea.

Ante todo, los entrevistados propusieron la creación de una Agencia Europea para la Seguridad. El objetivo no es crear otra capa de burocracia, sino sinergias entre las aduanas y las AAC en una sola organización. El Servicio de Aduanas ya tiene un programa operativo de Operador Económico Autorizado (OEA) que es muy similar al de expedidor conocido, que prevé auditorías de las empresas una vez cada dos años como mínimo en Bélgica (el Reglamento de Ejecución (UE) nº 859/2011 prevé auditorías cada cinco años). Además, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) cada vez insiste más en desempeñar un papel más activo en cuestiones de seguridad. En el aeropuerto de Bruselas, el objetivo de los servicios de aduanas es dar luz verde a un 80 % de toda la carga, asignando, por lo tanto, todos sus recursos de control a la carga restante. Además, se debería estimular una mejor comunicación a tres bandas entre las AAC, las aduanas y los servicios de inteligencia. Estos esfuerzos de cooperación y coordinación posiblemente reduzcan el gasto público global en seguridad de la carga aérea. La reestructuración de los enlaces entre estos organismos públicos facilitará la clarificación de las normas, con lo que eliminará la incertidumbre y las distorsiones del mercado, y mejorará la seguridad y la competencia.

En segundo lugar, y dado que la seguridad es una preocupación mundial, es necesario responder con un enfoque global. Varios expertos creen que una convergencia en torno a las normas de seguridad de los Estados Unidos es inevitable y que la UE avanza lentamente hacia ella. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer y la UE debería asumir la posición de un importante operador regional (por ejemplo, la UE debe posicionarse como un «Estado contratante regional» en la OACI). Con el fin de facilitar el comercio a escala mundial al mismo tiempo que se garantizan los más altos estándares de seguridad es indispensable que organizaciones como la Organización Mundial de Aduanas, la IATA y la OACI, y otras partes interesadas, se reúnan para buscar de forma proactiva soluciones comunes. Y puesto que cada país tendrá diferentes medios para aplicar estas soluciones, también es importante continuar los programas de creación de capacidades en los países en desarrollo. La diferencia radica en el hecho de que ya no lo hará sobre la base de acuerdos bilaterales, sino sobre la base de soluciones globales consensuadas. Naturalmente, se trata de una solución a largo plazo y difícil de aplicar.

Por último, todos los expertos consultados coincidieron en que no era posible practicar un 100 % de control. Por lo tanto, conviene utilizar un enfoque de riesgos o amenazas. Para poder aplicar ese enfoque, el principal obstáculo es el intercambio de información que plantea cuestiones delicadas como la seguridad nacional y las cuestiones de la privacidad de los datos (por ejemplo, ¿por cuánto tiempo se mantienen los datos?, ¿quién tiene acceso a ellos?, ¿qué ocurre si alguien accede ilegalmente a la base de datos?, etc.).

El objetivo de este trabajo fue describir la situación real belga con respecto a las cuestiones de seguridad de la carga aérea con especial énfasis en la carga que viene a Europa procedente de terceros países. Se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- La seguridad es un tema tan delicado que se ha vuelto muy difícil hablar de ella. Esta falta de comunicación ha dado lugar a la fragmentación del mercado y problemas de competencia debido a las diferentes prácticas aplicadas en los Estados miembros. Los gobiernos, organismos internacionales y el sector deberían reunirse para debatir de manera proactiva las soluciones que podrían facilitar un comercio más seguro, tanto a nivel europeo como a nivel mundial. Puesto que los gobiernos electos son, en última instancia, los organismos responsables de proteger a sus conciudadanos, deberían encontrar soluciones comunes, especialmente en la UE.
- La existencia de discrepancias operativas y de ejecución entre los Estados miembros crea graves distorsiones del mercado y no aumenta la seguridad de la carga aérea. Además, se considera que el actual régimen de la UE es contraproducente y que también debilita la posición de la UE sobre el tema en las conversaciones mundiales. **Con respecto a la carga procedente de terceros países y los programas existentes de expedidor conocido o del agente acreditado, no se confía en el marco normativo vigente.**
- Por último, el concepto de HRCM y las exenciones de la acreditación ACC3 derivan de la confianza de que un operador privado cumple con todos los requisitos normativos. Es preciso afianzar esta confianza con un intercambio transparente de información. Además, conviene establecer normas claras con respecto a la demanda y las auditorías de los operadores privados a fin de que esta relación siga funcionando. Por otro lado, los gobiernos deberían facilitar contactos comerciales y asegurar la privacidad de los datos recabados.

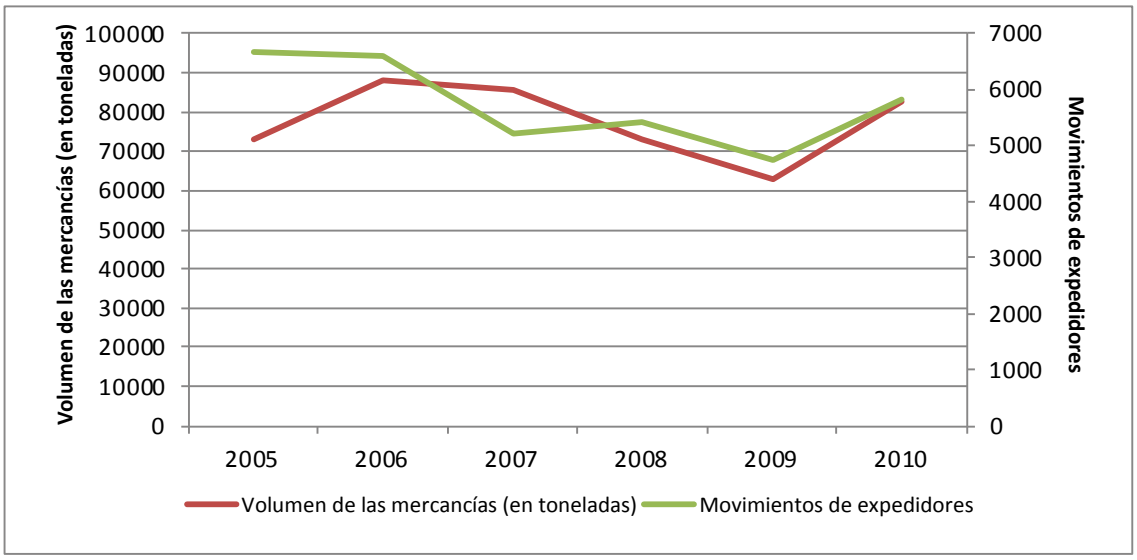
VIII.2. Informe de un estudio de caso: Hungría

Estado miembro de Europa del Este gestiona la seguridad de la carga aérea, donde la actividad del transporte aéreo está creciendo a pasos acelerados. Es importante señalar que el equipo afrontó algunas restricciones al entablar contactos con agentes locales.

El estudio de caso se centró en las operaciones del aeropuerto de Budapest, al que se considera como un motor del crecimiento económico no solo para la región que rodea a la ciudad, sino también para todo el país. En consecuencia, el aeropuerto tiene ambiciosos objetivos: convertirse en el aeropuerto de mayor éxito de Europa Central y Oriental en términos de crecimiento del número de pasajeros, de calidad del servicio y de eficiencia operativa en 2015. El objetivo del estudio de caso era entender si esta forma de pensar diferente de la que hay en la mayoría de las zonas europeas tiene alguna incidencia en la seguridad. Actualmente el aeropuerto de Budapest es el principal aeropuerto internacional de Hungría y es el segundo aeropuerto más grande de un nuevo Estado miembro de la UE, por lo que es un ejemplo especialmente pertinente para este estudio.

Sin embargo, las estadísticas de tráfico del aeropuerto de Budapest no confirman necesariamente esta tendencia de crecimiento. Como se muestra en el gráfico 10, se puede observar un importante incremento en el transporte de mercancías entre 2009 y 2010, pero el panorama general de los últimos seis años es más bien uno de estabilidad en el número total de movimientos de carga transportada y de aeronaves de carga.

Gráfico 10: Servicios de carga en el aeropuerto de Budapest



Fuente: Aeropuerto de Budapest (http://www.bud.hu/english/business-and-partners/cargo/traffic-statistics-for-cargo-7400.html).

Esta situación es similar a la del patrón de crecimiento del número de pasajeros del aeropuerto de Budapest, pero contrasta nítidamente con la evolución de otras modalidades de transporte en Hungría: por ejemplo, el transporte terrestre de mercancías aumentó sustancialmente entre 2005 y 2009. Sin embargo, esto no significa que el aeropuerto no espere aumentar su volumen de negocios de carga aérea. Se está llevando a cabo un proyecto para construir nuevas instalaciones de carga aérea al lado de la Terminal 2 del aeropuerto, con el objetivo de facilitar el manejo de hasta 132 000 toneladas de carga aérea al año. Los principales operadores de aeronaves comparten una perspectiva optimista del futuro y perciben el aeropuerto como un eje potencial para la conexión de Europa occidental con los países escandinavos o los países de los Balcanes.

La característica más importante identificada para la seguridad de los servicios aéreos de carga y correo en Hungría es que parece basarse íntegramente en el control, ya sea en el aeropuerto o en una zona que está muy cerca del aeropuerto. La seguridad de la cadena de suministro parece ser incipiente, de ahí la necesidad de controlar toda la carga.

Las razones que explican esta situación son difíciles de entender, pero parece que se basan en dos factores clave. En primer lugar, hay un cierto entendimiento de que con el control de la carga se puede alcanzar un alto nivel de seguridad; nivel que no pueden igualar los expedidores conocidos. En segundo lugar, hay algunas quejas de que no hay suficiente transparencia en el proceso de validación de los expedidores conocidos y en forma en que se reconoce dicha certificación por los diferentes operadores de aeronaves y países. En cuanto al régimen del expedidor cliente, no se considera que sea una solución eficaz para proteger la carga.

Una ventaja adicional atribuida a los controles deriva de la percepción de que al aplicar estos procedimientos las partes se asegurarán que no se les puede responsabilizar si se produce un incidente o accidente con el envío.

Aunque los agentes ya practican un 100 % de control, no tienen la impresión de que esa situación les ocasione una desventaja competitiva por los mayores costes que entraña este régimen. Además, no han informado de que se hayan producido grandes incidentes o interrupciones causadas por la aplicación de este proceso. Los casos en los que se ha rechazado el transporte de carga por la falta de un cumplimiento satisfactorio de los procedimientos de seguridad son muy escasos, aunque sí que han ocurrido en el pasado.

Dada la falta reconocida de las capacidades para intervenir a nivel local, los agentes reconocen que convendría fortalecer las normas de carga aérea a nivel europeo. Existe una cierta preocupación por las vulneraciones de la seguridad, pero se tiene la fuerte impresión de que otras organizaciones —la Comisión Europea o incluso la OACI— tienen que liderar el proceso de adopción de normas más estrictas.

Sin embargo, las expectativas puestas en las normas de la UE recientemente adoptadas para reforzar la seguridad de la carga procedente de terceros países son muy bajas. Según algunos expertos, «no habrá cambios» hasta 2014, cuando disposiciones potencialmente pertinentes entrarán en vigor. Aún así, hay un cierto sentimiento de que las vulneraciones de seguridad se mantendrán y que la actual falta de información pormenorizada acerca de cómo se aplicará en la práctica la validación independiente impide que se pueda saber qué esperar de esta evolución de la situación.

Por último, cuando se preguntó cómo podría mejorarse el sistema, surgieron claramente dos ideas:

- La necesidad de aumentar la transparencia de las disposiciones normativas, así como la necesidad de facilitar más información a quienes competa aplicar los procedimientos de seguridad; y
- la necesidad de aumentar el intercambio de información entre los diferentes países, para armonizar los procedimientos y ayudar a superar la brecha de conocimientos y capacidades entre las distintas autoridades europeas de aviación civil.

Ha sido difícil obtener información para el estudio de caso de Hungría por lo que se deben considerar los resultados con cierta cautela. Sin embargo, en las entrevistas surgieron

algunos elementos importantes, empezando por el hecho de que **el país ya basa la mayor parte de sus procedimientos de seguridad en el control de toda la carga**.

Este hecho parece influir en la opinión de los encuestados sobre la cuestión de la seguridad de la carga aérea. En primer lugar, porque **se desconfía en gran medida del enfoque de la seguridad de la cadena de suministro**. Esto podría estar relacionado con la falta de conocimiento sobre dicho enfoque, pero también con la opinión de que las autoridades competentes no pueden garantizar que todas las partes a lo largo de la cadena de suministro realmente apliquen los procedimientos de seguridad necesarios. En segundo lugar, porque esta confianza en el control aumenta la percepción de la seguridad dentro de Hungría, lo que conduce a pensar que es preciso reforzar las normas de la UE.

De este estudio de caso se desprende otra conclusión: **la necesidad de aumentar la coordinación de los procedimientos de seguridad de la carga aérea de la UE**. La investigación demuestra que no se confía en que las autoridades competentes sean capaces de gestionar el proceso de seguridad y que se solicita una mayor armonización de la UE. Sorprendentemente, **entre los operadores locales no se suscitaron inquietudes en el sentido de podrían sufrir una desventaja competitiva debida a la falta de seguridad en la cadena de suministro**. En vez de ello, fueron más bien propicios a compartir las principales inquietudes señaladas en el plano de la UE: **la aplicación actual en los Estados miembros es demasiado divergente**, lo que plantea problemas de seguridad, reduce la confianza internacional en la carga aérea de la UE y perturba el mercado. Por consiguiente, se considera que esta cuestión es una prioridad clave de las futuras medidas.

VIII.3. Informe de un estudio de caso: Portugal

El objetivo del estudio de caso de Lisboa era entender cómo se practicaban los procedimientos de seguridad de la carga aérea a lo largo de la cadena de suministro, prestando especial atención a la posible vulneración de la seguridad provocada en la «transferencia» de la carga entre los operadores a lo largo de la cadena de suministro. El estudio de caso se basó en un análisis de las operaciones de carga en todo el aeropuerto de Lisboa, aunque también se investigaron en cierta medida las prácticas en otros aeropuertos europeos.

Se prestó especial atención a las diferencias de procedimiento cuando se debían transportar los envíos a determinados países (por ejemplo, los EE. UU., Israel, etc.) y se compararon los procedimientos de seguridad aplicados al correo o carga y al equipaje de bodega de los pasajeros. Además, en este estudio de caso también se recopiló información sobre los costes de los procedimientos de seguridad de la carga aérea en toda la cadena de suministro. Asimismo, se prestó atención a la selección y formación del personal que trabaja con los procedimientos de seguridad o dentro de zonas de seguridad sensibles.

Con este estudio de caso se ha conseguido una buena caracterización de los procedimientos de seguridad de la carga aérea en la cadena de suministro en el aeropuerto de Lisboa. A pesar de que es el aeropuerto más importante de Portugal no se trata de un aeropuerto especializado en carga; combina grandes cantidades de carga en aviones de pasajeros con algunos transportistas especializados en carga que en su mayoría operan a través de empresas de mensajería rápida que también transportan carga general.

Lisboa también es un importante eje para la transferencia de los envíos de carga de los países de África o América del Sur a Europa (o incluso América del Norte), gracias a lo cual

este estudio de caso pudo cubrir aspectos relacionados con operaciones en terceros países. Además, algunos de los expertos contactados poseían un buen conocimiento de esos terceros países, especialmente los de habla portuguesa, debido a su participación anterior en las sesiones de formación impartidas en esos países.

Existen dos vías fundamentales para garantizar la seguridad de la carga aérea en el aeropuerto de Lisboa: el enfoque de la seguridad de la cadena de suministro y el control de la carga por los servicios de asistencia en tierra del aeropuerto en nombre de los operadores de aeronaves.

Ha sido interesante constatar que la estructura de los costes de seguridad no era plenamente transparente. Mientras que los servicios de asistencia en tierra presentan una factura detallada, los precios cobrados por los operadores de aeronaves y los transportistas no son tan transparentes. En la mayoría de los casos, el precio de la manipulación y seguridad se presenta en euros/kilogramo, **lo cual también podría afectar a las prácticas de los servicios de asistencia en tierra de controles aleatorios puesto que la comprobación de los paquetes más pesados directamente aumenta sus ingresos**.

En cuanto a la cuestión de la formación y selección de personal, **se confía en general en los procedimientos de algunos operadores (por ejemplo, los servicios de asistencia en tierra y los operadores de aeronaves), pero se ha constatado una cierta desconfianza en las disposiciones de los agentes acreditados, los transportistas y los expedidores conocidos o clientes.** Esto se basa en la percepción de que la orientación en materia de formación es imprecisa e insuficientemente detallada.

Además de la imposición de medidas de seguridad más rigurosas por parte de determinados operadores de aeronaves, cabe señalar que algunos también practican actividades específicas para aumentar la seguridad de la carga. Estas medidas incluyen la recepción de la carga en el aeropuerto (junto con el servicio de asistencia en tierra) para determinar si debe ser controlada. También solía ser común que los operadores de aeronaves realizasen auditorías e inspecciones de los servicios de asistencia en tierra y otros agentes responsables de aplicar las medidas de seguridad a lo largo de la cadena de suministro, pero está previsto que este aspecto se reduzca como consecuencia de la modificación introducida por el Reglamento (UE) nº 185/2010. También se piensa que los operadores de aeronaves ya aplican muchas normas (de la UE, la OACI, la IATA o nacionales) y tienden a ser reacios a aceptar normas adicionales en este campo.

En el estudio de caso de Lisboa surgieron algunas cuestiones de debate. A continuación se presentan brevemente las más importantes.

Los servicios de asistencia en tierra desempeñan un papel muy importante en la seguridad de la carga y correo aéreos, ya que actúan en nombre del operador de la aeronave para asegurarse de que toda la carga que se embarca en una aeronave es segura. El hecho de que se acredite al personal de asistencia en tierra como agente acreditado, en las mismas condiciones que cualquier empresa de transportes, suscita algunas inquietudes, sobre todo debido a que:

- Los transportistas de carga pueden considerar a los servicios de asistencia en tierra como posibles competidores puesto que podrían recibir la carga directamente de los clientes potenciales;

- Los servicios de asistencia en tierra carecen de competencia para cuestionar los procedimientos de seguridad aplicados por los transportistas, lo que limita su capacidad para imponer controles cruzados en el sistema.

La certificación de los expedidores conocidos por las autoridades competentes es un paso positivo que responde a algunas preocupaciones sobre el funcionamiento del vigente sistema de seguridad. Sin embargo, existen ciertas preocupaciones con respecto a la capacidad de las autoridades competentes para aplicar debidamente este proceso, especialmente teniendo en cuenta que no hay mucha información sobre el procedimiento de solicitud y que faltan capacidades para ayudar a los expedidores conocidos y proceder a una validación independiente. Además, se podría reducir el papel del transportista de carga; y con ello sus conocimientos especiales sobre los antecedentes de cada envío.

Aparentemente, sería necesario que la UE adoptase más medidas para armonizar los mecanismos de acreditación de la cadena de suministro. Además de las quejas sobre la falta de información y coherencia entre los niveles de seguridad por parte de diferentes agentes acreditados, **varios operadores de aeronaves (incluyendo compañías de la UE) imponen un control completo de toda la carga y correo, lo que revela falta de confianza en los procedimientos de seguridad de la cadena de suministro.**

También parece necesario reflexionar sobre si la Comisión Europea debería pormenorizar más algunos aspectos de la normativa de seguridad de la aviación. Varios entrevistados se refirieron a la falta de capacidad de las autoridades competentes para incorporar especificaciones a la normativa de la UE, a la que se considera demasiado abierta. Esto es particularmente relevante en los ámbitos de la formación y la autorización de agentes acreditados o expedidores conocidos.
También es necesario acometer una mayor armonización de los equipos de certificación a nivel europeo.

En general, faltan controles cruzados en el sistema, especialmente a lo largo de la cadena de suministro, y no se comparte debidamente la información sobre los incidentes

VIII.4. Informe de un estudio de caso: Reino Unido

Este estudio de caso se basa en entrevistas de los participantes en la cadena de suministro de la carga aérea del aeropuerto de Heathrow. Ofrece un panorama general de los procedimientos de seguridad dentro de esa cadena de suministro y plantea el debate de algunos problemas específicos. La política comunitaria podría tener un cierto margen para afrontar esos retos, pero toda propuesta debe tener como telón de fondo una alta percepción de riesgo de atentado terrorista y un mosaico normativo complicado, consecuencia de que varios organismos reguladores tengan competencias en aeropuertos como Heathrow.

Este último es el aeropuerto más grande de ese Estado miembro al que a menudo se considera como el aeropuerto que corre más riesgo de sufrir un atentado terrorista. La gestión de ese riesgo es absolutamente fundamental en la manipulación de la carga en el aeropuerto de Heathrow. Los procedimientos aplicados en esa manipulación son estrictamente controlados por normas reglamentarias de las que se piensa que son más estrictas que las aplicadas en los demás Estados miembros y de las que también se piensa que son más coherentes y se aplican con mayor firmeza que en otros Estados miembros.

Pese a que los procedimientos aplicados en Heathrow son conformes con los aplicados en otros aeropuertos en el Reino Unido, el nivel de amenaza relativamente superior al que se piensa que está expuesto el país y la vigilancia aplicada por las autoridades nacionales competentes significa que solo las autoridades y aquellos sometidos a sus poderes normativos conocen los pormenores de esos procedimientos. La falta de disposición a comunicar esos pormenores fue una característica constante de las entrevistas llevadas a cabo como parte de este estudio de caso; no obstante, los encuestados comunicaron información útil sobre los problemas que afrontan quienes operan en el sector de la carga aérea en el aeropuerto de Heathrow.

Las entrevistas plantearon varios desafíos políticos relacionados entre sí: la regulación basada en el riesgo, la igualdad de condiciones y la manipulación de la carga aérea procedente de terceros países. Existe cierto margen para se haga frente a estos desafíos con una intervención coordinada de la UE. Pese a ello, es preciso evitar consecuencias no deseadas de los cambios de las políticas comunitarias, sobre todo debido a los cambios paralelos en el Reino Unido, la creciente influencia de la normativa estadounidense en los procedimientos aplicados en aeropuertos del Reino Unido y las tensiones entre las filosofías normativas aplicadas por los legisladores del Reino Unido y de los Estados Unidos.

Se estima que los participantes en la cadena de suministro de la carga aérea en Heathrow, en general, centran la mayor parte de sus esfuerzos en garantizar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias preceptivas —y en ser capaces de presentar pruebas de ese cumplimiento en los formatos establecidos al organismo regulador— en lugar de desarrollar procedimientos internos para mejorar la seguridad de la carga que ellos manipulan. Esto no quiere decir que algunas empresas no adopten prácticas internas adicionales a las establecidas por los organismos reguladores con el objetivo de incrementar la seguridad de su carga. Una empresa, por ejemplo, informó de que realizaba auditorías internas de sus registros, lo que va más allá de lo que están obligados a hacer legalmente. Esta rigurosidad debería reforzar la seguridad de la carga que ellos manipulan, aunque no está claro hasta qué punto estas auditorías internas están motivadas **por el deseo de ser capaces de presentar pruebas de cumplimiento a los organismos reguladores y evitar sanciones en lugar de hacerlo por el deseo de mejorar la seguridad**.

Un conjunto importante de procedimientos internos son las aplicadas por las compañías aéreas que traen carga a la UE. Aunque cada vez se aplica más la normativa comunitaria a esa carga, las compañías aéreas que transportan esa carga también han desarrollado procedimientos de seguridad que consideran sólidos. El hecho de que las compañías aéreas prefieran los enfoques basados en el riesgo significa que preferirían que eso se reflejase en las normas que les son aplicadas. Pese a ello, lo que es más importante es que anhelan tener certeza sobre la regulación que se les aplicará y la compatibilidad entre las normas establecidas por los distintos ordenamientos jurídicos de la Unión Europea, el Reino Unido y los Estados Unidos. Esta compatibilidad parece ser un objetivo a largo plazo, pero las líneas aéreas tienen mucho interés en que la UE regule con claridad lo que será la acreditación independiente y los procedimientos para asegurarlo son una cuestión urgente. Si la Unión Europea no puede garantizar esta seguridad jurídica a corto plazo, se tendrá que reflexionar sobre la posibilidad de revisar el calendario previsto por la Unión Europea.

VIII.5. Informe de un estudio de caso: El proceso de seguridad del transporte aéreo de mercancías fuera de la UE

En esta última sección se resumen los resultados de la investigación sobre los procedimientos de seguridad en los aeropuertos fuera de la UE y las medidas para proteger la carga de entrada. El plan inicial era concentrarse en dos compañías y preparar dos estudios de caso por separado, pero las reuniones con las partes interesadas y los expertos revelaron que se trataba de un «tema candente» que surgió en casi todas las reuniones. Por consiguiente, restringir el alcance de dos estudios de caso sobre la base de solo dos operadores de aeronaves entrañaría una pérdida de información que podría ser pertinente para el estudio, lo cual justificó un enfoque diferente. Por lo tanto, este informe es el resultado final de un análisis exhaustivo de los procedimientos de seguridad en terceros países, en el que se ha prestado especial atención a la manera en que los operadores de aeronaves garantizan en la práctica la seguridad de la carga aérea y la manera en que las nuevas normas de la UE cambiarán el proceso actual.

Las entrevistas permitieron una caracterización bastante completa de los procedimientos de seguridad vigentes en terceros países. El punto más importante que surge es que existen niveles divergentes de amenaza y niveles divergentes de seguridad, y suponer que los aeropuertos y países con niveles de seguridad bajos necesariamente representan mayores riesgos puede ser engañoso. Además, el hecho de que algunos países no tengan la capacidad o la estabilidad política necesaria para imponer un alto nivel de seguridad no implica que se produzcan vulneraciones de la seguridad en sus aeropuertos.

Empezando con la aplicación de los procedimientos de seguridad, hay importantes discrepancias en todo el mundo. Mientras que algunos países —en particular los Estados Unidos e Israel— imponen normas de seguridad muy altas, otros simplemente no tienen capacidad para practicar esos controles o para aplicar un marco institucional adecuado. Los ejemplos concretos van desde países donde siempre se han etiquetado los equipos de control como «averiados» a países en los que la corrupción socava todos los esfuerzos para garantizar la seguridad de la carga y correo aéreos. Sin embargo, es preciso tener una visión equilibrada de este tipo de situaciones ya que en la mayoría de los casos ocurren en países donde la amenaza a la aviación internacional es muy baja. Además, no se debe simplificar excesivamente la situación con la presunción de que un país con inestabilidad política o falta de recursos financieros es necesariamente un país con problemas en la aplicación de los procedimientos de seguridad. En algunos casos puede suceder que los aeropuertos tengan más capacidades que las autoridades competentes y tomen la iniciativa en la aplicación y observancia de los procedimientos de seguridad.

En este contexto, las compañías aéreas tienen diferentes estrategias para garantizar la seguridad de la carga. El elemento común, planteado por casi todos los directores de seguridad entrevistados de las compañías aéreas que operan fuera de la UE, es un buen intercambio de información con las autoridades: a nivel local y nacional. Algunos de estos intercambios de información se producen en formatos más «informales» que a través de las redes establecidas, lo que sugiere que algunos operadores de aeronaves podrían tener más acceso a la información que otros. Aunque algunos de los entrevistados señalaron que estaban familiarizados con el sistema actual, y otros incluso opinaron que esos intercambios «basados en la confianza» e «informales» no podían ser sustituidos por canales más formales, la mayoría señaló que **el papel más importante en garantizar la seguridad de la carga de entrada lo desempeñaban informes de inteligencia optimizados**.

En cuanto a la aplicación concreta de los controles de seguridad, las compañías aéreas informaron de que sus operaciones van desde países donde no tienen casi ninguna posibilidad para influir en la seguridad de la carga aérea, dado que los procedimientos los aplican las autoridades locales y toda la responsabilidad incumbe a las fuerzas armadas o la policía, a los países donde los procedimientos se adaptan a las necesidades específicas de cada empresa. En esos casos, las compañías aéreas tienden a establecer relaciones estrechas con sus agentes locales, e invierten en la creación de capacidades en ese país para conseguir niveles más altos de los controles de seguridad. La mayoría de los entrevistados también informaron de que la mayoría de los aeropuertos en los que operan tienen procedimientos de seguridad «similares» a los procedimientos de seguridad en Europa y que solo tenían para elaborar planes especiales para algunos aeropuertos «conflictivos». Curiosamente, ha sido muy difícil entender las medidas concretas aplicadas en esos aeropuertos. Aparte del «intercambio de información con organismos de inteligencia», los entrevistados no proporcionaron información acerca de otros muchos métodos con los que actualmente refuerzan la seguridad (lo que no significa que no los utilicen).

Cabe mencionar el enfoque adoptado por los «integradores» es decir, DHL, Fedex, TNT, ...) ya que es bastante diferente. De conformidad con la información obtenida, los integradores tienden a aplicar procedimientos estandarizados en todo el mundo, lo que significa que sus niveles de seguridad seguirían los más altos estándares. No ha sido posible cotejar esta información, pero las prueban sugieren que esas empresas organizan un procedimiento de seguridad bastante estricto integrado en las actividades comerciales, en particular puesto que se aplican tasas especiales a determinados productos lo que implica un buen nivel de control de los envíos. Dicho con otras palabras, parece ser que los motivos por los que los integradores invierten en controles de seguridad más estrictos no necesariamente porque quieran evitar actos de interferencia ilícita, sino por razones comerciales (algunas de ellas sin duda relacionadas con la seguridad).

El debate sobre el nuevo enfoque europeo destinado a reforzar la seguridad de la carga aérea en vuelos de llegada todavía es incipiente, a pesar de que la legislación ya entró en vigor y de que las primeras obligaciones entraron en vigor en febrero de 2012. Sorprendentemente, muchos de los entrevistados, incluso en las líneas aéreas, no estaban al tanto de lo que hay hacer y cuándo. En algunos casos, era posible ver que las autoridades competentes no eran realmente capaces de informar adecuadamente a los operadores de aeronaves. Esta constatación es particularmente preocupante si se observa que todas las compañías aéreas con las que se mantuvieron contactos se encuentran en la UE o tienen importantes operaciones en la UE (y ya mantienen relaciones con las autoridades competentes): dado que la normativa impone obligaciones a todas las compañías que prestan servicios de carga con destino a Europa, independientemente de su país de acreditación. Es decir, si los operadores de aviones de la UE todavía no han conseguido entender el nuevo reglamento, cabe esperar que la situación en el caso de los operadores de aeronaves de terceros países sea aún peor.

Sin embargo, este no ha sido el caso de la mayoría de los entrevistados. Para algunas entidades ambos pasos (es decir, las obligaciones de 2012 y 2014) son una medida necesaria para mejorar los controles de seguridad y para armonizar al menos los procedimientos de todos los operadores aéreos, lo que permitirá conseguir una determinada igualdad de condiciones. Otros interpretan esas obligaciones de otra forma, sobre todo las que se impondrán a partir de 2014. Según algunos expertos con los que se mantuvieron contactos, al obligar a los operadores de aeronaves a obtener una «acreditación independiente», los costes de seguridad aumentarán drásticamente en

determinadas rutas con poca demanda. Esto podría dar lugar a que las líneas aéreas con bajas economías de escala abandonen determinadas rutas y concentren la carga en lugares con empresas más grandes o integradores, con un impacto negativo sobre la competencia.

La mayoría de los operadores de aeronaves están seriamente preocupados por las obligaciones de «acreditación independiente», de la que no solo esperan que aumente los costes sino también que cause problemas diplomáticos y potencialmente interrumpa sus operaciones. El hecho de que todavía no se conozcan sus pormenores suscita más inquietudes. Con todo, las cuestiones más importantes que se plantearon hacían referencia a **la forma de imponer auditorías independientes de determinados procesos que son controlados por organismos gubernamentales u organizaciones militares**, y a la forma de distribuir las responsabilidades y costes entre los distintos operadores de aeronaves que comparten las instalaciones de control o agentes de seguridad de la cadena de suministro.

Un último elemento importante que suscita inquietudes se centra en las llamadas listas verdes y rojas que eximen a los servicios de determinados países de la certificación ACC3 (lista verde) o imponen el refuerzo de los procedimientos de seguridad para la carga y correo en algunos países de alto riesgo (lista roja). Los expertos señalan que estas listas simplifican excesivamente los flujos de carga en todo el mundo, ya que la carga utiliza diferentes modalidades de transporte y posteriormente se transfiere a diferentes lugares.

La investigación realizada concluyó que la cuestión de la seguridad de los servicios aéreos de carga y correo de terceros países es muy compleja, ya que hay factores y realidades muy diferentes que influyen en las evaluaciones. Por consiguiente, una primera conclusión importante es que todo programa destinado a mejorar la seguridad en esos países debe tener una cierta flexibilidad para adaptarse a las diferentes situaciones (locales) y que debe ser elaborado manteniendo estrechas consultas con las líneas aéreas que tienen un conocimiento más profundo de la realidad sobre el terreno. El Reglamento de la UE nº 859/2011 recientemente adoptado no parece tener en cuenta ninguno de estos puntos.

El elemento más consensuado parece ser la importancia que tienen los servicios de inteligencia como instrumento para prevenir y responder a posibles ataques. Aunque algunas partes se declararon satisfechas con el actual intercambio de información con los organismos de seguridad, hay margen para mejorar los procedimientos en este campo.

Otra conclusión importante es el malestar generalizado con el nuevo enfoque de la UE para garantizar la seguridad de los vuelos procedentes de terceros países. Muchos creen que el instrumento no será eficaz para resolver el problema, mientras que otros lo ven como un mecanismo costoso que provocará tensiones diplomáticas. Otro tema de discusión es los efectos que tendrá sobre la competencia: mientras que algunos creen que igualará las condiciones, otros piensan que se traducirá en que algunas empresas abandonen determinadas rutas. Se siguen ignorando en gran medida los pormenores sobre la manera en que se aplicará la normativa y no existe una evaluación del impacto que resuelva estos problemas.

Algunos operadores también se quejaron de que se pone demasiado énfasis en los operadores de aeronaves y de que las autoridades públicas simplemente están tratando de traspasar sus responsabilidades sin mejorar con ello la seguridad de la carga aérea.

PARLAMENTO EUROPEO

CATALOGUE BA-30-12-593-ES-C

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES

DEPARTAMENTO TEMÁTICO B
POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN

Cometido

Los departamentos temáticos constituyen unidades de análisis que prestan asesoramiento especializado a comités, delegaciones interparlamentarias y otros órganos parlamentarios.

Áreas políticas

- Agricultura y Desarrollo Rural
- Cultura y Educación
- Pesca
- Desarrollo Regional
- Transporte y Turismo

Documentos:

Visite la web del Parlamento Europeo:
http://www.europarl.europa.eu/studies

CRÉDITOS DE LAS FOTOGRAFÍAS: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir



ISBN 978-92-823-3745-5
doi: 10.2861/8248

Oficina de Publicaciones