

Referencia bibliográfica:

Artículo publicado en el Suplemento de Derecho Marítimo y Transporte
Revista eldial.com, Biblioteca Jurídica,
Fecha publicación: 12/12/2013

Disponible en http://www.eldial.com/nuevo/tcd-detalle.asp?id=7243&base=50&id_publicar=&fecha_publicar=12/12/2013&indice=doctrina&suple=Maritimo

ESTANDARES DE SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE AÉREO DE CARGA

Griselda D. Capaldo*

El transporte aéreo de carga está llamado a cumplir, cada vez con más vigor, un rol clave en un mundo en el que la interconexión ha pasado a ser un factor esencial de crecimiento económico, financiero y logístico.

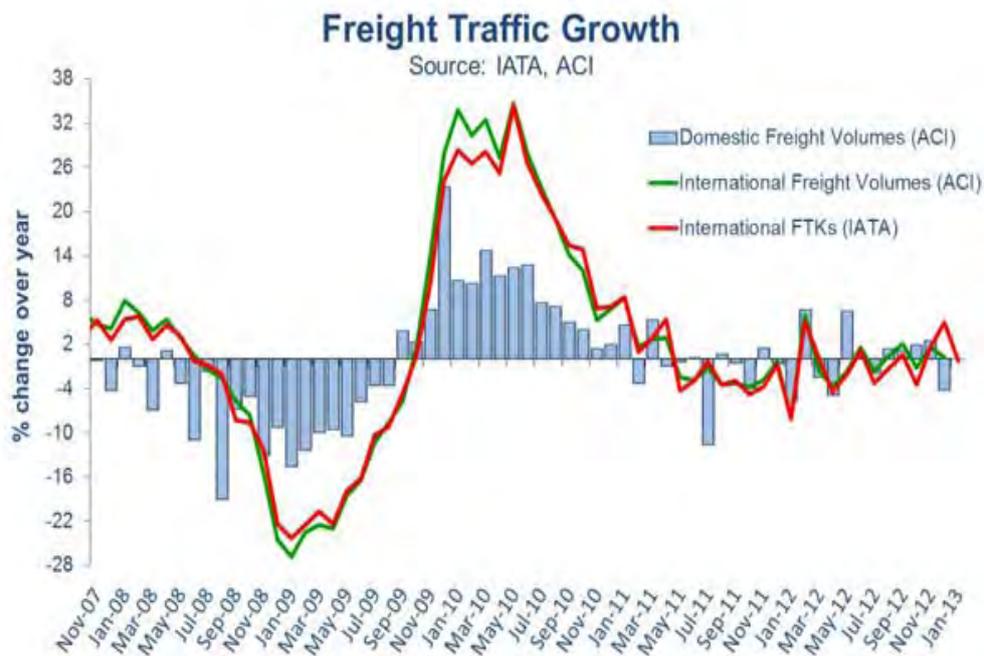
En los últimos 20 años el transporte aéreo tuvo un incremento promedio de 1,8 veces el del PIB global. Pero en 2012 ese guarismo aumentó 2,5 veces más rápido que el PIB global.¹ Según IATA (*International Air Transport Association*), el año pasado el sector aerocomercial transportó mercancías por un valor de 6,4 billones de dólares USA, lo que supone un tercio por volumen de todas las mercaderías transportadas globalmente.

Luego de la estrepitosa caída de los volúmenes de tráfico aéreo internacional de carga en enero de 2009, y del increíble ascenso registrado en mayo de 2010, durante 2013 se observó un sostenido aumento en los volúmenes de carga aérea a pesar de que el escenario no sea tan pródigo como algunos esperaban, debido a que el crecimiento del comercio mundial sigue siendo lento y los precios del combustible son altos. Sin embargo, las expectativas del 63 % de los directores financieros y los jefes de carga de las aerolíneas, en octubre de este año, ratificaron su confianza en una mejora de la rentabilidad en los próximos 12 meses.²

* Doctora en Derecho por la UBA; Investigadora Científica del CONICET; Post-doctoral Fellow de la Alexander von Humboldt Stiftung – Universität zu Köln. Profesora Adjunta regular en la Facultad de Derecho - UBA (“Institutos de Derecho de la Navegación por Agua y por Aire”). También dicta la asignatura “Transporte” en la Maestría en Derecho Internacional Privado ofrecida en esa misma Casa de Altos Estudios, y “Derecho Ambiental” en la Maestría en Ciencias Ambientales ofrecida en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales – UBA.

¹ *Annual Review 2013*, IATA, Ciudad del Cabo, junio de 2013, p. 8.

² *Airline Business Confidence Index*, IATA October 2013 Survey.



Fuente: IATA³

A eso se suma la necesidad de aumentar la seguridad en la cadena de transporte aéreo, sobre todo luego del fallido atentado de bomba en 2010, escondida en los cartuchos de impresoras enviadas a EE.UU desde Yemen, y la urgencia por adaptarse a los programas piloto de evaluación de riesgos para fortalecer la seguridad de la carga aérea en EE.UU y Canadá, y a la Regulación ACC3 de la UE, que desde el 1 de julio de 2014 impedirá la importación en el ámbito comunitario de cualquier carga aérea procedente de un tercer país no validado o reconocido.

La IATA está trabajando en esa dirección, mediante la implementación de un Programa de Seguridad para la Carga (*IATA Secure Freight Program*) que tiene por finalidad garantizar una cadena de suministro de carga aérea estéril y segura desde el embalaje hasta la entrega. El Programa se ha puesto a prueba en nueve países y el año próximo sumará a Rusia y a Turquía.⁴ Al respecto, existe cierto consenso en que la Organización Mundial de Aduanas (*WCO – World Customs Organization*) es el ámbito adecuado para desarrollar este tipo de regulaciones, pues los países que la integran representan el 99% del comercio mundial.

Las Aduanas tienen poder y competencia suficiente para controlar, aceptar y/o denegar el ingreso y egreso de mercaderías al territorio de cada uno de los Estados, por lo que, con una legislación adecuada, pueden exigir que la información sea facilitada con antelación y por medios electrónicos. Ello hace que las Aduanas, por razones de especialización, estén en condiciones de desempeñar un papel central en la seguridad y la facilitación del comercio global.⁵

Con la mira puesta en la seguridad de la cadena de suministro, la WCO desarrolló un Programa Marco de Seguridad (*SAFE Framework*) basado en cuatro elementos básicos y dos pilares.

³ Disponible on-line en: <http://www.iata.org/publications/tracker/apr-2013/Pages/Economic-Outlook-2013.aspx> (consulta : 14 noviembre 2013).

⁴ “Enhancing Security through Global Partnership”, en *IATA Press Release*, 05 November 2013 No: 60

⁵ *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*, WCO, June 2012, p. 2.

Los elementos básicos son: (1) armonizar los requisitos de la información electrónica previa sobre los envíos entrantes, salientes y en tránsito; (2) que cada país que adopte el SAFE Framework se comprometa a utilizar un enfoque de gestión de riesgos coherente para hacer frente a las amenazas de seguridad; (3) que, a petición razonable del país de destino basada en una metodología de focalización de riesgos comparable, la Administración de Aduanas del país de despacho deba llevar a cabo una inspección de salida de la carga de alto riesgo y / o de los medios de transporte, utilizando preferentemente equipos de detección no intrusiva tales como máquinas de rayos X de gran potencia y detectores de radiación; (4) el SAFE Framework implica beneficios que las Aduanas proveerán a aquellos exportadores / importadores que cumplan con las mejores prácticas y con las normas mínimas de seguridad en la cadena de suministro.

El SAFE Framework también se basa en dos pilares: (1) redes de acuerdos Aduana-Aduana (*Customs-to-Customs network arrangements*) y asociaciones Aduanas-Empresas (*Customs-to-Business partnerships*).

Medidas adoptadas por EE.UU

En EE.UU ya son 39 las aerolíneas que participan de un programa piloto, denominado ACAS, por su sigla en inglés *Air Cargo Screening Advance*, es decir "Inspección Previa de la Carga Aérea" o "Control Avanzado de Carga Aérea". Su objetivo es realizar una evaluación de riesgo de la carga antes de la salida del avión y ya cubre el 85% de los envíos con destino a ese país. A noviembre de este año, el número de transmisiones del ACAS había superado los 100 millones. El 80 % de ellos se llevó a cabo al menos dos horas antes de la carga / salida de la aeronave. Sólo el 5% de las transmisiones fueron efectuadas luego de la salida, y se espera que esta cifra disminuya a medida que las compañías aéreas se familiaricen con los procedimientos.

Medidas adoptadas por la UE

El *Pre-Departure/Loading Consignment Information for Secure Entry* (PRECISE – Envío de Información previa a la salida y a la carga para el Ingreso Seguro), ha sido puesto en marcha por la Unión Europea a partir de febrero de 2012. El programa piloto se inició con los operadores *express*, pero ahora se extendió a todas las empresas de transporte aéreo de carga y de pasajeros. Siete Estados miembros han llevado a cabo ejercicios de simulación con las líneas aéreas para examinar la disponibilidad de datos.

Para que esta iniciativa sea mandatoria en toda la UE, se espera la aprobación de normas comunitarias para el segundo semestre de 2014. Para entonces, todas las empresas de transporte aéreo que operan en la Unión Europea (UE) desde aeropuertos ubicados en terceros países no incorporados en una "lista verde" necesitarán una validación de seguridad de la aviación expedida por la UE para mantener o adquirir su designación ACC3.

La ACC3 es la "Air Cargo or Mail Carrier operating into the Union from a Third Country Airport" (Transportador aéreo de carga o de correo que opera en la Unión procedente de un aeropuerto de terceros países).

Para obtener el estatus de ACC3, la compañía aérea deberá entregar una "Declaración de compromiso" por medio de la cual se compromete a asumir sus responsabilidades en cuanto

a la seguridad de la aviación civil ante las autoridades respectivas del Estado miembro de la UE al que vuela con carga y/o correo. La matriz de esa Declaración de Compromiso se establece en el Reglamento de la UE. La Declaración debe cubrir todos los aeropuertos fuera de la UE desde donde la carga o el correo vuelan hacia la UE, con una excepción: las compañías aéreas que llevan carga o correo directo desde un país catalogado como "verde" en la UE. La Lista Verde (*Green list*) está en el Reglamento y a disposición de los transportistas aéreos a petición de su país de referencia de la UE.

Las compañías validadas con el estatus de ACC3 están obligadas a garantizar que la carga y el correo destinado a la UE han sido controlados o proceden de una cadena de suministro segura. Esto se puede demostrar con una Declaración de Seguridad del Envío (CSD - *Consignment Security Declaration*) que está disponible tanto en soporte papel como en soporte electrónico (e-CSD) y que refleja en gran parte todas las medidas de seguridad adoptadas por la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional, dependiente de UN) en el Anexo 17 al Convenio de Chicago de 1944 para prevenir los actos de interferencia ilícita contra la aviación civil, así como en las Prácticas de Seguridad para Carga Aérea Recomendadas por la IATA bajo el número 1630. Estas prácticas fueron adoptadas en la 35ta Conferencia de Servicios de Carga celebrada en Doha, Qatar, el 10 de marzo de 2013.

Esa verificación debe ser realizada por un validador independiente, certificado por un organismo regulador de la UE o aceptada por ella como confiable.

Si la empresa validada bajo el sistema ACC3 desea que los controles de seguridad sean hechos por otras empresas proveedoras de servicios en aeropuertos fuera de la UE, tales como expedidores conocidos, agentes acreditados o *Ground Handlers*, estas entidades también tendrán que someterse a una validación independiente.

Medidas adoptadas por Canadá

Canadá ha implementado un programa bienal denominado *Pre Load Air Cargo Targeting* (PACT – Selección Previa de la Carga Aérea) juntamente con el *Standard Operation Procedures* (SOP-Procedimientos de Operación Estándar). Siete compañías aéreas participan voluntariamente de este programa piloto, que incluye el suministro de los mismos datos requeridos por ACAS y por PRECISE.

En esta primera etapa, solamente los transportistas aéreos deberán proporcionar los datos PACT. Los agentes de carga se sumarán más tarde.

Medidas adoptadas por la IATA

Con el fin de orientar a los transportistas de carga aérea a través de la nueva normativa de la UE y cómo obtener la designación ACC3, la IATA creó un Centro de Excelencia para Validadores Independientes (CEIV - *Center of Excellence for Independent Validators*).

Once Estados miembros que representan más del 86% de todos los registros ACC3 requeridos en el continente ya han acreditado el curso de capacitación CEIV. Actualmente, 65 personas están acreditadas como validadores independientes y casi 600 otras han asistido a una serie de presentaciones en cuatro continentes.

La situación argentina

A diferencia de lo que ocurre en Brasil, Chile, México, Kenia, Malasia, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos y Jordania, no encontramos en nuestro país ningún indicio de que los órganos responsables del transporte aéreo y la aduana hayan constituido un grupo de trabajo que estudie el tema y proponga una estrategia.

Los hechos que impulsaron los estándares de seguridad ocurrieron hace tres años (2010) y las medidas adoptadas por EE.UU, Canadá y la UE (tres destinos importantes de nuestras exportaciones) datan de dos años atrás. Sin embargo, ninguna medida parece estar en estudio. Tampoco se hace referencia a ello en las “Bases para el Plan Quinquenal del Transporte Argentino 2012-2016”, presentado en noviembre de 2011 en la localidad de Barranqueras, Chaco, por la Secretaría de Transporte.

La eficiencia en el transporte de bienes, el desarrollo económico, la reducción de tiempos y costos, la ocupación e integración territorial y el impulso a las economías regionales son los objetivos planteados en esas Bases, pero la seguridad en el transporte aéreo de carga no parece ser un estándar que a las autoridades argentinas les urja implementar.

Tampoco parecen advertir que los beneficios económicos del “secure freight” serán sustanciales para el país que implemente esos controles. Como quedó demostrado en un estudio hecho en Malasia, esa nación obtendría beneficios de entre u\$s 1.000 y 2.000 millones en un período de cinco años, más un significativo aumento de puestos de trabajo e inversión local.⁶

Esta indiferencia institucional generará retrasos logísticos, costos adicionales y, quizá, pérdida de mercados a futuro que otros sabrán aprovechar como oportunidad para posicionar sus exportaciones.

La única medida que podría encaminarse en esa dirección es el Sistema Malvina, presentado por la AFIP el jueves 28 de noviembre pasado, durante la reunión del Consejo Consultivo Aduanero, y sobre el cual trabajó durante dos años en el más absoluto silencio. El Sistema prevé la digitalización de los trámites, la instrumentación del *e-freight* o guía aérea electrónica, la posibilidad del acceso remoto, la eliminación del servicio de comunicación punto a punto dedicado para la interacción con la Aduana, la generación de una ventanilla única electrónica, el trabajo con información anticipada para agilizar las operaciones.

⁶ *Annual Review 2013*, IATA, Ciudad del Cabo, junio de 2013, p. 22.