



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 11 de octubre de 2001 (12.10)
(OR. en)**

12651/01

LIMITE

AVIATION 81

NOTA DE TRANSMISIÓN

al: Consejo "Transportes" de 16 de octubre

Asunto: **SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN CIVIL**

Adjunto se remite a las Delegaciones el informe preliminar del Grupo interdisciplinario ad hoc establecido a raíz de la sesión especial del Consejo "Transportes" de 14 de septiembre de 2001 y presidido conjuntamente por la Comisión y la Presidencia del Consejo.

GRUPO AD HOC "SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN CIVIL"**Informe preliminar****PREÁMBULO**

1. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 han puesto en evidencia una nueva forma de actos de interferencia ilícita contra la aviación civil. Hasta ese momento, el concepto de las medidas de seguridad se basaba en ataques contra la aviación civil destinados bien a destruir la aeronave, bien a entablar en negociaciones; en consecuencia, se concentraban en todos los tipos de agresores (distintos de los suicidas). Pero, aparte de la peculiaridad de que los agresores del 11 de septiembre de 2001 estaban preparados para morir durante la agresión, dichos ataques se han caracterizado también por un elemento aún más importante: el propio avión fue utilizado como bomba contra objetivos terrestres.
2. Las medidas antiterroristas tomadas hasta la fecha, con arreglo al Anexo 17 del Convenio de Chicago y con el documento 30 elaborado por la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC), siguen siendo válidas. Lo que se debe considerar es la forma de hacer frente con más eficacia a las nuevas formas de agresión.
3. Es de prever que varios actos futuros de interferencia ilícita contra la aviación civil seguirán las pautas ya conocidas. Por tanto, constituiría una conclusión errónea cambiar simplemente por cambiar. La debilidad no se encontraba en el sistema, sino en la incapacidad para concebir y prevenir tales atrocidades.
4. El presente informe preliminar identifica los puntos débiles del sistema actual. En primer lugar, nada exige que se apliquen las normas internacionales (incluidas las del documento 30) a los vuelos nacionales. En segundo lugar, los Estados miembros aplican de forma desigual las normas para los vuelos internacionales. El informe analiza también las deficiencias en el sistema actual, tales como la formación del personal, que hay que enfrentar y resolver.
5. Además, el presente informe señala las opciones para medidas complementarias relativas a esta nueva forma de amenaza. Estas opciones incluyen no sólo medidas de seguridad como tales, sino también medidas de seguridad relacionadas con el diseño y el funcionamiento del avión (por ejemplo, el cierre de la puerta de la cabina), los procedimientos de gestión de tráfico aéreo, las medidas en el ámbito de la información, que requieren una mejora en la cooperación entre las diferentes administraciones y, por último, pero no por eso menos importante, las medidas de formación.

Tal como se explica en el presente informe, la mejora de la seguridad aérea requiere las medidas siguientes:

1. El refuerzo de la aplicación de las recomendaciones de la CEAC mediante formación, mecanismo de represión (instrumento jurídico y control de calidad), financiación apropiada e intensa cooperación administrativa;
 2. Adopción de nuevas normas para hacer frente a la nueva forma de amenaza: algunas de ellas exigirán un trabajo intenso que involucre a los fabricantes de aviones y los encargados de reglamentar la seguridad; por ejemplo el caso del refuerzo de las puertas de cabina. Otras son más fáciles de adoptar, como por ejemplo los procedimientos de cierre de la puerta de cabina, la prohibición de artículos peligrosos y la intensificación de los controles al abordar el avión;
 3. Un esfuerzo coordinado en el desarrollo de la formación no sólo del personal encargado de la seguridad, sino también del personal de tierra y la tripulación.
 4. Una cooperación más estrecha entre todos los servicios, incluido los servicios de seguridad aérea, que participen en la lucha contra el terrorismo.
 5. La intensificación de los programas de auditoría existentes.
6. El desarrollo de dichas iniciativas y mejoras requerirá una cooperación internacional en primer lugar dentro de la CEAC, que debería seguir siendo el órgano especializado para el establecimiento de las normas técnicas en beneficio de sus 38 Estados miembros. Sin cooperación internacional, cualquier medida adoptada a nivel europeo tendrá un efecto limitado: la seguridad del transporte aéreo dependerá a partir de ahora, aún más que en el pasado, de las medidas de seguridad adoptadas y aplicadas en los países de procedencia de los vuelos. Por ese motivo, la Comunidad Europea deberá contribuir, en colaboración con la CEAC, mediante su Grupo ad-hoc, a las actividades de la OACI, de acuerdo con las orientaciones adoptadas en la Asamblea de 2001.
7. El Grupo ad-hoc tiene la intención de establecer un programa de trabajo coherente basado en las cuestiones determinadas en el presente informe preliminar y en el trabajo de la CEAC, con vistas al Consejo "Transportes" de diciembre.

INTRODUCCIÓN

8. El Grupo ad-hoc fue creado por decisión de la sesión extraordinaria del Consejo "Transportes" de 14 de septiembre de 2001. Dicho Grupo es interdisciplinario en el sentido de que reúne no sólo a expertos de la seguridad aérea, sino también de justicia y asuntos de interior, a la secretaría de la Conferencia de la Aviación Civil Europea, a la secretaría de la OACI, así como a representantes de Eurocontrol y de las Autoridades Conjuntas de Aviación.
9. Paralelamente, la Comisión estableció un grupo que representa a las partes interesadas (compañías aéreas, aeropuertos, tripulación, personal de tierra, aviación comercial, fabricantes) para que contribuya a las deliberaciones del Grupo ad-hoc.
10. El Grupo fue presidido conjuntamente por la Comisión y la Presidencia. Su tarea, tal como la definió el Consejo, era en primer lugar, estudiar "las necesidades de coordinación y cooperación en la Unión y garantizar la coherencia de la introducción de medidas de seguridad" y, en segundo lugar, considerar "iniciativas legislativas que garanticen su ejecución efectiva y uniforme, sin perjuicio del derecho de iniciativa de la Comisión" su tarea consistía asimismo

en considerar "si los reglamentos comunitarios son compatibles con la legislación de EE.UU., a fin de evitar que compañías aéreas europeas queden sujetas a reglamentos de tipos diversos". También analizó las modalidades de aplicación de las conclusiones del Consejo Europeo extraordinario, de 21 de septiembre de 2001.

11. El Consejo solicitó al Grupo que presentara su primer informe con tiempo suficiente para el Consejo "Transportes" de 16 de octubre. A tal efecto, el Grupo se reunió en tres ocasiones. Al mismo tiempo, la CEAC creó tres grupos de trabajo; el informe de uno de estos grupos figura en el Anexo del presente informe, aunque el Grupo ad hoc no pudo debatir su informe, que no estaba disponible cuando se redactó el presente informe. Tal como explicó el presidente de la CEAC, se pudo disponer del informe el 11 de octubre y se podrá disponer de los otros a su debido tiempo, antes del 6 de diciembre de 2001.

SITUACIÓN ACTUAL

12. La seguridad de la aviación civil es el resultado de la combinación de medidas aplicadas bajo el control de las autoridades nacionales de los aeropuertos, a bordo del avión y en los centros de control del tráfico aéreo. La situación en cada uno de esos sectores se resume a continuación.

1) SEGURIDAD EN LOS AEROPUERTOS

(i) Marco institucional

13. Las disposiciones de seguridad existentes se organizan en dos niveles diferentes:
 - la Organización de la Aviación Civil Internacional establece los requisitos internacionales; dichos requisitos son vinculantes sólo en vuelos internacionales. Se decidió durante la última Asamblea de dicha organización (5 de octubre) reforzar las responsabilidades de regulación y vigilancia de la misma organización.
 - Los requisitos europeos figuran en el Documento 30 de la Conferencia Europea de la Aviación Civil y son aplicables en 38 Estados europeos. Pero dichas normas se han pensado para vuelos internacionales, aunque en muchos de los Estados miembros de la Comunidad Europea las aplica a los vuelos nacionales. La ejecución de dichos requisitos está sometida ahora a auditoría por parte de los equipos de inspección de la CEAC.
14. La responsabilidad por la aplicación de las recomendaciones de la CEAC y de las normas internacionales es sumamente variable en los Estados miembros. En la mayor parte de los países, la responsabilidad es del Departamento de Transportes o es compartida entre diferentes Ministerios, incluidos los de Justicia y Asuntos de Interior y de Defensa. También es sumamente variable el grado en que comparten las tareas de aplicación aeropuertos, compañías aéreas y policía.
15. Hasta la fecha, la Comunidad Europea no ha desarrollado normas en el ámbito de la seguridad, salvo para puntos específicos (véase la sección 2). En el grupo se manifestó una fuerte tendencia en el sentido de que, si se debía tomar en consideración una acción comunitaria, esta debería procurar establecer un nivel común mínimo de protección, pero no tendría que privar a los Estados miembros de la determinación de su propio nivel de amenaza para introducir las medidas complementarias correspondientes. También se manifestó que la celebración de acuerdos con terceros países en el ámbito de la seguridad aérea debía seguir siendo una competencia nacional. Las partes interesadas, por su parte, se mostraron mucho más propensas a apoyar una acción comunitaria con objeto de garantizar la uniformidad: siempre que estén justificadas, las medidas de excepción, tienen que ser proporcionadas a la amenaza.

16. Por lo que se refiere a las otras medidas enumeradas en las conclusiones del Consejo Europeo (clasificación de armas, control de equipaje y control de calidad), su aplicación debe ser parte de un enfoque general que abarque todas las medidas de seguridad recomendadas por la CEAC. Por este motivo, el Grupo ad-hoc ha considerado la adopción de dichas medidas en el contexto de una mejora en la aplicación de las recomendaciones existentes que incluyen el control de equipaje y de objetos prohibidos y peligros.

ii) Estado actual de ejecución

17. Existe un acuerdo general en el Grupo adhoc en el sentido de que las medidas contenidas en el documento 30, si se las aplica en su totalidad, garantizarán un buen nivel de seguridad aérea; no obstante, incluso aunque dichas medidas se hubieran aplicado íntegramente en los aeropuertos europeos, no hubieran evitado un acto terrorista similar a los ocurridos en los EE.UU.
18. Los principales problemas parecen derivarse de lo siguiente:
- Las medidas no se aplican a todos los vuelos, ya que los requisitos de la CEAC y la OACI sólo se aplican a vuelos internacionales. No obstante, mientras que en algunos Estados miembros se aplican medidas menos rigurosas a los vuelos nacionales y a vuelos intra-Schengen, la tendencia va hacia la aplicación de dichos requisitos a todos los vuelos.
 - En la actualidad los controles de seguridad del equipaje difieren mucho de un país a otro, pero esta situación deberá cambiar a finales de 2002 en los vuelos internacionales mediante la aplicación de la recomendación CEAC de un control de equipaje al 100%; para dar seguimiento a las conclusiones del Consejo Europeo, el Grupo adhoc propone que dichas disposiciones sean vinculantes en todos los aeropuertos comerciales y en todos los vuelos (nacionales e internacionales).
 - En muchos Estados miembros, el diseño e infraestructuras de los aeropuertos no siempre permiten el aislamiento total de pasajeros que salen y llegan, con la consecuencia de que un pasajero que llega de un aeropuerto con un control de seguridad deficiente puede entrar en contacto con un pasajero ya controlado en la zona de embarque. No obstante, esto no significa un riesgo de importancia si se aplican medidas compensatorias adecuadas.
 - Algunos Estados miembros se encuentran con dificultades para aplicar las medidas recomendadas para operaciones de carga por falta de voluntad política o de experiencia técnica.
 - Existen diferencias en, los sistemas nacionales de control de calidad, cuando los hay, principalmente por falta de recursos (formación, mano de obra, financieros) y de una cultura de la calidad.
 - El programa de auditoría puesto a punto por la CEAC necesita recursos adicionales y se informó al Grupo de que un nuevo sistema de auditorías CEAC se había introducido en 2000. Hasta la fecha, se han llevado a cabo tres planes piloto de forma voluntaria y se han llevado a cabo tres auditorías. Se esperan otras cincuenta en los próximos dieciocho meses. Se considera que una muestra de 50/70 aeropuertos de un total estimado de 400 aeropuertos dentro de la Comunidad ofrecerá resultados suficientes como para permitir conclusiones sobre el nivel de aplicación. Es fundamental para todos los Estados miembros poner en marcha sistemas de auditoría basados en las exigencias de la CEAC.
19. También se hizo hincapié en que hasta ahora el nivel de aplicación de las medidas de seguridad había tenido que tomar en cuenta la necesidad de no afectar de modo inapropiado a los pasajeros y las operaciones aéreas. Por lo tanto, se requieren recursos adicionales para mantener el nivel anterior de facilitación al tiempo que se refuerza la aplicación de las medidas de seguridad, tanto en términos de personal como de equipo.

20. En resumidas cuentas, la eficacia de la aplicación de las presentes medidas depende fundamentalmente de un control más riguroso y sistemático de su aplicación efectiva en todos los aeropuertos; exige unas obligaciones jurídicas claras para todos los agentes y más medios para contratar y formar.

2) SEGURIDAD DE LAS AERONAVES

i) marco institucional

21. Los requisitos internacionales figuran en los Anexos 6 y 8 de la OACI. Estos requisitos están más desarrollados en los Requisitos Aeronáuticos Conjuntos (JAR) emitidos por las JAA, por ejemplo, en los códigos de aeronavegabilidad y en los JAR OPS. Hay requisitos de seguridad en las propuestas de la Comisión sobre los requisitos operativos para la explotación comercial de aeronaves¹ y sobre los requisitos de seguridad de los tripulantes de cabina², que están en espera antes el Consejo y el Parlamento Europeo.

ii) estado actual de la aplicación

22. Se llevarán a cabo más exámenes para verificar si las medidas se aplican de modo satisfactorio.

3) SEGURIDAD DE LA GESTIÓN DEL TRÁFICO AÉREO

i) marco institucional

23. Por lo que respecta a las interferencias ilícitas y los procedimientos relativos a las mismas, los requisitos internacionales constan en el Anexo 11 de la OACI y están desarrollados en la documentación orientativa de la OACI (doc. 4444).

ii) estado actual de la aplicación

24. Se han incorporado medidas de seguridad a los manuales de procedimiento y a los protocolos de coordinación de los centros de control del tráfico aéreo. Al parecer, se aplican correctamente.

ÁMBITOS POR MEJORAR

1) SEGURIDAD DE LOS AEROPUERTOS

i) Ámbitos para los cuales deberían reforzarse las medidas del documento 30

25. Algunas de las mejores prácticas, que van más allá de las recomendaciones actuales del documento 30, si se reglamentasen y se aplicasen, mejorarían la situación actual. De hecho, la CEAC ha creado ya una comisión para estudiar esta cuestión; un primer informe sobre su trabajo se adjunta al presente informe. Sin perjuicio de las sugerencias de la CEAC, se han planteado los siguientes puntos:

¹ COM 2000/121 final, de 24 de marzo de 2000.

² COM 97/0382 final, de 22 de julio de 1997, modificada por COM 99/0068 final de 5 de marzo de 1999.

- Antes del despegue, los registros de la cabina, que en la actualidad practica el personal de la compañía, las empresas de seguridad o el personal de limpieza acreditado, deberían llevarse a cabo de modo sistemático y generalizado;
- el control de las áreas de acceso restringido podría perfeccionarse significativamente con mejores tecnología, organización y control de la gestión;
- la formación del personal de seguridad está a veces por debajo de los niveles requeridos. Ello puede deberse a la percepción actual de la naturaleza del empleo, que se caracteriza por una elevada temporalidad, bajos salarios y escasa satisfacción laboral. Puede considerarse que elevar el perfil del empleo y reforzar el control (incluso mediante comprobaciones anteriores al empleo) del personal contratado corregiría la situación. Creado en común con la CEAC, y sujeto a las oportunas disposiciones financieras, el Instituto Europeo de Formación en Seguridad de la Aviación (EASTI), con sede en Bruselas, incrementará sus esfuerzos por desarrollar las versiones europeas del paquete de formación normalizado sobre seguridad de la aviación para todas las categorías de la administración, las compañías y el personal aeroportuario, adaptado a las nuevas amenazas, haciendo particular hincapié en cursos de concienciación sobre la seguridad, cursos de seguridad de la aviación para el personal de mando y de cabina, el personal de facturación y los inspectores de seguridad de la aviación.

ii) Posibles medidas nuevas

26. A la luz de la nueva amenaza, ahora es oportuno estudiar nuevas medidas capaces de impedir que los terroristas kamikazes suban a bordo de las aeronaves. También esta cuestión está siendo estudiada por una comisión de la CEAC, que informará a la sesión del Consejo del 6 de diciembre de 2001. Están previstas las siguientes medidas:
- Medidas que requieren nuevos métodos de trabajo y un refuerzo de la cooperación entre los distintos departamentos: la mejora del enlace entre los servicios de investigación, policía, aeropuertos y seguridad y la autoridad correspondiente mejorarían las respuestas a las amenazas potenciales mediante un mayor aprovechamiento de la información disponible en todos los servicios competentes;
 - Medidas que requieren una mejora de los métodos de control: por ejemplo, la introducción de técnicas de descripción en casos determinados en el momento de la facturación para identificar mejor a los posibles sospechosos, la introducción de nuevos controles, en la puerta de embarque, del pasaporte o tarjeta de embarque, o la introducción de registros al azar en zonas "estériles". Estas medidas no exigen inversiones costosas, las instrucciones de funcionamiento pueden ser definidas fácilmente por los expertos y pueden tener un considerable efecto disuasorio;
 - La limitación del equipaje de mano puede reducir los riesgos de introducción de objetos prohibidos en la cabina, aun cuando sea una medida muy visible, su efectividad dependería de su aplicación a todos los vuelos procedentes de fuera de la Comunidad Europea y, además, habría que estudiar sus consecuencias desde el punto de vista comercial.
 - Debería estudiarse el establecimiento de controles e inspecciones más estrictos de los alumnos de las escuelas de aviación que utilizan dispositivos de simulación. Aún está por decidir si dichas medidas pertenecen al ámbito de la seguridad de la aviación o forman parte de las funciones más generales de la investigación policial.

2) SEGURIDAD DE LAS AERONAVES

27. Suponiendo que las medidas preventivas en tierra no hayan dado resultado, es necesario seguir examinando qué medidas pueden tomarse para neutralizar a los secuestradores una vez que éstos se encuentren a bordo de una aeronave. En la actualidad está examinando esta cuestión una comisión de la CEAC, conjuntamente con las JAA. Sin perjuicio de las conclusiones de dichas comisión, se han definido las siguientes medidas.

- Las medidas relacionadas con la concepción de una aeronave: al parecer hay acuerdo general en mantener cerrada la puerta de la cabina de mando durante el vuelo y limitar el acceso a la misma. Sin embargo, la cuestión del cierre de la puerta, así como la del refuerzo de ésta y el aislamiento de la cabina de mando con respecto a las demás zonas del avión tendrá que discutirse entre expertos en seguridad, fabricantes y pilotos. Los expertos podrán estudiar asimismo otros dispositivos de a bordo, como la inviolabilidad del transpondedor y la instalación de una cámara de vídeo para que el piloto pueda estar informado, desde la cabina de mando, de la situación del resto del avión;
- El empleo de personal de seguridad en vuelo (policías del aire) a bordo de algunas aeronaves: esta medida se añade a la formación de las tripulaciones. No todos los Estados miembros están de acuerdo en ello, debido a la necesidad de hallar un equilibrio entre prevención y seguridad a bordo.
- Deberían estudiarse medidas relativas a los procedimientos operativos a bordo de las aeronaves y la formación de la tripulación. Deberían estudiarse las oportunas modificaciones de las propuestas de la Comisión pendientes (véase apartado 27.1 anterior). Nótese asimismo que el paquete de formación de la seguridad de la aviación que está desarrollando el Instituto Europeo de Formación en Seguridad de la Aviación (EASTI) pretende incluir cursos de seguridad de la aviación para la tripulación y el personal de cabina.

3) MEDIDAS DE GESTIÓN DEL TRÁFICO AÉREO

28. Se opina que el colectivo de gestión del tráfico aéreo, que es el que está en mejor situación para conectar con una aeronave secuestrada, debería poder desempeñar un papel más destacado a la hora de distinguir un acto ilícito, de difundir la información y, quizá, en los siguientes ámbitos:
- Identificación: el procedimiento habitual basado en los transpondedores para avisar del secuestro ya es bien conocido por los secuestradores, que impiden su uso. Por ello, debería trabajarse para lograr algún medio de cambio automático de los transpondedores al modo de alarma e impedir su neutralización en vuelo. Volverá a estudiarse el uso de radares principales y de las instalaciones militares disponibles para seguir el vuelo;
 - Información: la gestión del tráfico aéreo cuenta en la actualidad con una red de comunicación. Esta red se usará y ampliará para difundir información y datos a todas las personas que tengan que actuar en caso de secuestro tanto civil como militar. Muchas de las personas que trabajan en el ámbito de la seguridad no están conectadas a dicha red. Esto se resolverá, y se establecerán los procedimientos oportunos para permitir una reacción rápida y la ejecución de medidas de acompañamiento, tales como la inmovilización en tierra y el cierre del espacio aéreo en un perímetro determinado. La unidad central de gestión de afluencia de Eurocontrol tiene con toda certeza un papel importante que desempeñar en esta cadena de acción. Un instrumento esencial para iniciar la reacción sería algún tipo de conmutador de la comunicación tierra aire que pueda facilitar a dicha cadena la información adecuada sobre lo que ocurre a bordo.
 - Intervención: las decisiones sobre lo que se debe hacer en caso de secuestro corresponden indiscutiblemente a los niveles más altos de la administración y requieren la más estrecha coordinación y cooperación entre el ámbito civil y el militar. Ya se ha señalado que la OTAN ha desarrollado unos procedimientos comunes que permiten a un avión de combate cruzar las fronteras nacionales entre sus Estados contratantes. Se estudiará la toma del control de la aeronave desde tierra para dirigirlo a un aeropuerto en particular, y la investigación en este ámbito se intensificará.

REPERCUSIONES FINANCIERAS Y ADMINISTRATIVAS

29. No cabe duda de que las medidas consideradas para mejorar la seguridad tendrán repercusiones financieras. Se trabajará para evaluarlas, así como para evaluar las consecuencias sobre el sector del transporte aéreo.
30. También habrá que estudiar el modo de absorber y repartir los costes adicionales, pues el incremento de la seguridad será beneficioso para el público en general así como para las compañías aéreas y los viajeros.

COOPERACIÓN Y COHERENCIA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

31. El Grupo ad hoc ha sido informado de algunas dificultades que plantean las nuevas medidas adoptadas en los EE. UU., y recomienda proseguir la plena cooperación con dicho país para dar coherencia a las nuevas medidas de seguridad introducidas tanto en Europa como en los Estados Unidos. Por ello se ha creado el oportuno enlace con la FAA para preparar este informe, enlace que se mantendrá en lo sucesivo.
32. El Grupo ad hoc preparará asimismo unas iniciativas para la contribución de la Comunidad Europea a los futuros trabajos de la OACI. Asimismo, se entiende que la seguridad de la aviación requiere acciones de ámbito mundial, y que sí debe garantizar la coherencia no sólo con los homólogos estadounidenses, sino también con otras regiones del mundo. Las iniciativas tomadas en la OACI, por la Comunidad y sus Estados miembros, junto con la CEAC, han dado ya lugar a la adopción de una Resolución que dispone la coordinación de estos esfuerzos. Se seguirán tomando iniciativas en ese foro para seguir revisando el Anexo 17 y crear un programa de evaluación de la seguridad de la OACI.