



Organización de Aviación Civil Internacional

Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (CART)

Montreal, Canadá, 27 de mayo de 2020

INFORME



CARTA DE ENVÍO

Al Presidente del Consejo

Del presidente del Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (CART)

Tengo el honor de transmitirle el informe del Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (CART).

Elaborado en muy poco tiempo, el informe es fruto de un esfuerzo colectivo sin precedentes en el que participaron representantes de Estados miembros (Arabia Saudita, Australia, Canadá, China, Colombia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos, Reino Unido, Singapur y Zambia), organizaciones internacionales y regionales [Organización Mundial del Turismo (OMT), Organización Mundial de la Salud (OMS), Comisión de la Unión Africana (CUA), Unión Europea (UE)/ Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA), Organización Árabe de Aviación Civil (OAAC), Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) y Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC)] y la industria [Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI), Organización de Servicios de Navegación Aérea Civil (CANSO), Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) y Consejo Coordinador Internacional de Asociaciones de Industrias Aeroespaciales (ICCAIA)], con la asistencia de la Secretaría de la OACI.

Agradezco la dedicación y aportaciones de quienes han participado, en especial las personas que han integrado los tres grupos de redacción y sus respectivos relatores (Colombia, Costa Rica y la IATA).

Más allá de las propuestas que figuran en el presente informe, considero que nuestra Organización puede extraer un aprendizaje institucional de esta crisis, en particular en lo que atañe a su colaboración con la industria y la sociedad civil. Como un paso adelante para fortalecer la transparencia y la inclusión, deseo transmitirle la recomendación de integrantes del CART de que este informe se publique sin demora en el sitio web y las redes sociales de la OACI.

Le agradezco que me haya confiado esta responsabilidad importante de presidir el CART en una coyuntura decisiva para la comunidad de la aviación civil internacional.

Philippe Bertoux
Presidente

RESUMEN

Desde el comienzo de la crisis provocada por la enfermedad del nuevo coronavirus (COVID-19), el sistema de aviación enfrenta dificultades cada vez mayores. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), por medio del Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (CART), ha dispuesto colaborar con sus Estados miembros, organizaciones internacionales y regionales y la industria para hacer frente a estas dificultades y proporcionar orientaciones para la reanudación y recuperación segura, protegida y sostenible del sector de la aviación en todo el mundo.

La mejor manera de contribuir a la reanudación y recuperación del sector es un enfoque internacional basado en 10 principios fundamentales:

- 1) **proteger a las personas: medidas armonizadas pero flexibles;**
- 2) **trabajar como un solo equipo de aviación y mostrar solidaridad;**
- 3) **mantener la conectividad esencial;**
- 4) **gestionar de manera activa los riesgos relacionados con la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y la salud;**
- 5) **compatibilizar las medidas de salud pública con los sistemas de seguridad operacional y seguridad de la aviación;**
- 6) **fortalecer la confianza del público;**
- 7) **distinguir entre reanudación y recuperación;**
- 8) **apoyar las estrategias de ayuda económica dirigidas a la industria de la aviación;**
- 9) **preservar la sostenibilidad; y**
- 10) **extraer un aprendizaje de la experiencia para mejorar la resiliencia.**

Las medidas aceptadas mutuamente y armonizadas a escala mundial y regional son esenciales. Estas medidas deberían ser compatibles con los requisitos de seguridad operacional y seguridad de la aviación, proporcionadas a la mejora de la salud pública y flexibles en la medida de lo posible para posibilitar una recuperación económica viable, además de disponer de salvaguardias para no distorsionar los mercados. Las medidas que imponen costos o cargas a la industria se deben sopesar cuidadosamente y estar justificadas por consideraciones de seguridad operacional, salud pública y confianza del público usuario y el personal de la aviación.

Las medidas se pueden dividir en cuatro categorías:

- a) **Medidas relacionadas con la seguridad operacional.** Los Estados pueden apartarse temporalmente de las normas de la OACI, pero deben hacerlo de una forma que no comprometa la seguridad operacional ni de la aviación, y dando la debida notificación a la OACI. Los apartamientos de la norma no se deberían mantener después de la crisis.

- b) **Medidas relacionadas con la salud pública en la aviación.** Los Estados deberían establecer procedimientos sanitarios ajustados a las orientaciones que figuran en el documento adjunto, *Take-off: Guidance for Air Travel through the COVID-19 Public Health Crisis (El despegue: Orientaciones para el transporte aéreo durante la crisis sanitaria causada por la COVID-19)*. La necesidad de estas medidas se debería examinar con carácter periódico. Las medidas que ya no sean pertinentes se deberían abandonar cuando su aplicación deje de ser necesaria.
- c) **Medidas relacionadas con la seguridad de la aviación y la facilitación.** Los Estados deberían profundizar la coordinación intersectorial mediante el establecimiento de un comité nacional de Facilitación del Transporte Aéreo o equivalente, y deberían usar de manera sistemática como referencia el Formulario de salud pública para localizar a pasajeras y pasajeros. La responsabilidad de mantener la seguridad de la aviación en todas las operaciones corresponde a los Estados.
- d) **Medidas económicas y financieras.** Las medidas deberían ser incluyentes, puntuales, proporcionadas, transparentes, temporales y compatibles con las políticas de la OACI, logrando un equilibrio adecuado de intereses sin menoscabo de la competencia leal.

Los Estados y la industria de la aviación civil deberán empeñarse en crear un sistema de transporte aéreo más resiliente, respaldado por una comunicación clara y el reconocimiento del papel decisivo de la aviación como facilitador global, en especial en momentos de crisis. Los Estados, en particular, deberían detectar y corregir carencias con la ayuda de la OACI para prestar un apoyo adecuado a segmentos vulnerables de la comunidad internacional y el suministro de servicios esenciales. Un elemento importante para la preparación en el futuro comportará analizar la experiencia y los conocimientos obtenidos de esta crisis a fin de mejorar los procesos y los mecanismos de coordinación.

La mejor manera de lograr el éxito de la recuperación de la aviación hoy y de la resiliencia en el futuro es aunando los esfuerzos de las partes interesadas de todas las regiones y sectores. Se requerirá un seguimiento riguroso de las recomendaciones y medidas que figuran en este informe en todos los ámbitos: local, nacional e internacional. Las medidas también se deberán afinar para responder a la situación cambiante. Para ese fin, la OACI, en colaboración con todas las partes interesadas de la aviación civil, debería seguir vigilando y evaluando la situación y aprovechar la oportunidad para reforzar el ecosistema de la aviación.

RECOMENDACIONES

Se resumen a continuación las recomendaciones que figuran en el informe.

Recomendación 1

Durante el brote mundial de COVID-19, los Estados miembros deberían seguir actualizando el subsistema de diferencias relacionadas con la contingencia por la COVID-19 (CCRD) del sistema de notificación electrónica de diferencias (EFOD).

Recomendación 2

Los Estados miembros deberían evitar mantener medidas de alivio relacionadas con la COVID-19 una vez se recupere la normalidad de las operaciones. Las diferencias que pudieran mantenerse después de la contingencia se deberían notificar a través del sistema EFOD.

Recomendación 3

Los Estados miembros deberían agilizar la elaboración de orientaciones para la gestión de la seguridad operacional de nuevas operaciones o la modificación de operaciones durante esta crisis.

Recomendación 4

La armonización de los procedimientos a escala mundial y regional es decisiva para fortalecer la confianza del público, incluido el usuario de la aviación, en el transporte aéreo. Con tal fin, los Estados miembros deberían establecer procedimientos sanitarios ajustados a las orientaciones que figuran en el documento *Take-off: Guidance for Air Travel through the COVID-19 Public Health Crisis (El despegue: Orientaciones para el transporte aéreo durante la crisis sanitaria causada por la COVID-19)*.

Recomendación 5

A fin de favorecer el retorno más rápido posible a la normalidad de las operaciones de aviación, los Estados miembros deberían examinar de manera periódica la necesidad de mantener en aplicación las medidas de mitigación a medida que disminuye el riesgo de propagación de la COVID-19. Las medidas que ya no sean necesarias se deberían abandonar.

Recomendación 6

Los Estados miembros que aún no lo hayan hecho deberían establecer de inmediato un comité nacional de Facilitación del Transporte Aéreo (o equivalente) de conformidad con lo dispuesto en el Anexo 9, con el fin de profundizar la coordinación intersectorial nacional.

Recomendación 7

Los Estados miembros deberían usar de manera sistemática un formulario de salud pública para localizar a pasajeras y pasajeros con el fin de facilitar la identificación y rastreabilidad de las personas que viajan para ayudar a limitar la propagación de la enfermedad y el rebrote de la pandemia.

Recomendación 8

Al adaptar temporalmente sus medidas relacionadas con la seguridad de la aviación utilizando las orientaciones proporcionadas, se pide a los Estados miembros que refuercen su sistema de vigilancia para que estas medidas se apliquen de forma sistemática con el objetivo de proteger a la aviación contra los actos de interferencia ilícita.

Recomendación 9

Los Estados miembros deberían tomar medidas a fin de que el personal pertinente reciba instrucción para detectar y manejar las situaciones de insubordinación de pasajeras y pasajeros vinculadas con el incumplimiento de las medidas esenciales de salud pública y seguridad operacional en la aviación.

Recomendación 10

Los Estados miembros deberían plantearse medidas extraordinarias de emergencia adecuadas en aras de la viabilidad económica y para mantener un nivel correcto de operaciones seguras, protegidas y eficientes. Esas medidas deberían ser incluyentes, puntuales, proporcionadas, transparentes, temporales y compatibles con las políticas de la OACI, logrando un equilibrio adecuado entre los intereses respectivos sin menoscabo de la competencia leal y sin comprometer la seguridad operacional, seguridad de la aviación y la protección del medio ambiente.

Recomendación 11

Los Estados miembros deberían facilitar el intercambio de información sobre sus medidas y mejores prácticas mediante sus aportaciones a una base de datos de medidas de la OACI.

1. SITUACIÓN GENERAL

Función de la aviación civil durante esta crisis sin precedentes

La pandemia de COVID-19 ha tenido un enorme costo humano, social y económico para el mundo y la aviación civil¹. Al mismo tiempo, ha puesto de manifiesto la función de la aviación en cuanto agente mundial para superar las dificultades con servicios de carga aérea vitales que mantienen en funcionamiento las cadenas de suministro mundiales y permiten dar una respuesta humanitaria y de emergencia oportuna. Los servicios aéreos de pasajeros desempeñaron un papel decisivo en la repatriación de cientos de miles de personas durante las primeras etapas de esta emergencia de salud pública. No obstante, estas importantes contribuciones no pueden ocultar el hecho de que la drástica reducción de los servicios aéreos somete a la economía mundial y a nuestras sociedades a una fuerte presión.

Es importante reconocer la función de la aviación en el crecimiento económico, la creación de empleo, la distribución de bienes y la prestación de servicios, y la conectividad mundial. Se trata de un sector que acorta las distancias entre los países, promueve su riqueza social y cultural, y proporciona un acceso fundamental a regiones remotas, territorios insulares y otros Estados vulnerables. Restaurar la conectividad aérea será una contribución clave para la recuperación rápida y efectiva de la economía tras la COVID-19.

Medidas tempranas de la OACI para proteger el ecosistema de la aviación civil

Desde las primeras etapas del brote de COVID-19, la OACI ha prestado apoyo y orientación a los Estados y a la industria de la aviación civil en relación con la aceleración del levante y despacho de las mercancías transportadas por vía aérea, las licencias y la certificación de las tripulaciones, la gestión de los riesgos de seguridad operacional en la aviación y la facilitación de los vuelos de repatriación. A fin de resolver las disrupciones del comercio y de las cadenas mundiales de suministro, la OACI trabajó para permitir que se aceleraran los movimientos de carga aérea y la entrega coordinada de bienes para fines humanitarios a través del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS), y más recientemente publicó orientación sobre la creación de corredores sanitarios para proteger a las tripulaciones que realizan operaciones de carga².

Estas medidas prácticas tuvieron su origen en esfuerzos dirigidos por los Estados miembros y organizaciones regionales e internacionales, especialmente la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Mundial del Turismo (OMT), así como por la industria y foros como el Arreglo de Colaboración para la Prevención y Gestión de Sucesos de Salud Pública en la Aviación Civil (CAPSCA).

Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (CART) de la OACI

Tras la *Declaración sobre el brote de nuevo coronavirus (COVID-19)*, adoptada por el Consejo el 9 de marzo de 2020, se estableció el Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (CART) de la OACI compuesto por representantes de los Estados y por organizaciones internacionales, regionales e industriales, con la asistencia de la Secretaría de la OACI. El equipo especial recibió el encargo de definir prioridades estratégicas y recomendar políticas para ayudar a los Estados y a la industria sobre la base de tres pilares:

- a) hacer frente a las dificultades que enfrentan los Estados y la industria de la aviación civil debido a la pandemia de COVID-19 en lo inmediato;

¹ <https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-Impacts-of-COVID-19.aspx>

² <https://www.icao.int/Security/COVID-19/Pages/default.aspx>

- b) facilitar la reanudación de las operaciones de aviación de manera segura, protegida, sostenible y ordenada tan pronto como sea posible según la evolución de la pandemia y las decisiones de las autoridades nacionales e internacionales de salud pública; y
- c) fomentar la resiliencia del sistema de aviación a más largo plazo.

2. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Diez (10) principios fundamentales para una recuperación segura, protegida y sostenible

La mejor forma de emprender la reanudación y recuperación del sector de la aviación mundial de forma segura, protegida y sostenible es mediante un enfoque armonizado a nivel internacional basado en los siguientes principios:

1. ***Proteger a las personas: medidas armonizadas pero flexibles.*** Los Estados y la industria tienen que trabajar juntos para establecer medidas en función del riesgo, armonizadas o aceptadas de mutuo acuerdo, para proteger al público viajero, las tripulaciones y demás personal a lo largo de todas las fases del viaje.
2. ***Trabajar como un solo equipo de aviación y mostrar solidaridad.*** Los planes respectivos de la OACI, los Estados, las organizaciones internacionales y regionales y la industria deberían complementarse y respaldarse mutuamente. Si bien las necesidades nacionales y regionales pueden requerir enfoques diferentes, los Estados deberían armonizar sus respuestas en la medida de lo posible, de conformidad con las normas, planes y políticas de la OACI.
3. ***Mantener la conectividad esencial.*** Los Estados y la industria deberían mantener la conectividad esencial y las cadenas de suministro mundiales, especialmente de las regiones remotas, territorios insulares y otros Estados vulnerables.
4. ***Gestionar de manera activa los riesgos relacionados con la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y la salud.*** Los Estados y la industria deberían utilizar enfoques sistémicos basados en datos para gestionar los riesgos operacionales relacionados con la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y la salud en las fases de reanudación y recuperación, y adaptar sus medidas en consecuencia.
5. ***Compatibilizar las medidas de salud pública con los sistemas de seguridad operacional y seguridad de la aviación.*** Las medidas sanitarias deben evaluarse minuciosamente para evitar que tengan efectos negativos en la seguridad operacional y/o la seguridad de la aviación.
6. ***Fortalecer la confianza del público.*** Los Estados y la industria tienen que cooperar, armonizando las medidas prácticas y comunicándose claramente, para que el público usuario desee volver a viajar.
7. ***Distinguir entre reanudación y recuperación.*** Reanudar la actividad de la industria y propiciar su recuperación son fases distintas, que pueden requerir diferentes enfoques y medidas de carácter temporal para mitigar riesgos en evolución.
8. ***Favorecer estrategias de auxilio económico para la industria de la aviación.*** Los Estados y las instituciones financieras, de conformidad con sus mandatos respectivos, deberían considerar la necesidad de dar apoyo directo y/o indirecto de diversas formas proporcionadas y transparentes, cuidando al hacerlo de proteger la competencia leal y no distorsionar los mercados ni socavar la diversidad y el acceso.

9. ***Preservar la sostenibilidad.*** La aviación conecta, impulsando la recuperación económica y social. Los Estados y la industria deberían esforzarse por garantizar la sostenibilidad económica y ambiental del sector de la aviación.
10. ***Extraer un aprendizaje de la experiencia para mejorar la resiliencia.*** A medida que el mundo se recupere, habrá que aprovechar la experiencia adquirida para reforzar aún más el sistema de aviación.

Un enfoque gradual en función del riesgo para restablecer la resiliencia de la aviación civil

La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve el complejo ambiente en que se desenvuelve la aviación, tanto dentro de los Estados como entre ellos. Situaciones extraordinarias de tal calibre exigen que las decisiones se tomen en colaboración basándose en la información disponible y en la evaluación y gestión de riesgos correspondientes, aprovechando los métodos y herramientas aplicables, que trascienden las fronteras de la gestión de los riesgos de seguridad operacional y seguridad de la aviación.

Habida cuenta de las repercusiones económicas y sociales de la crisis a escala mundial, es probable que la senda de la recuperación sea difícil e imprevisible. Demandará un proceso gradual y requerirá medidas y soluciones sin precedentes. Es posible que los Estados se encuentren en diferentes fases en diferentes momentos, según la magnitud y la evolución de la crisis sanitaria.

Los Estados deberían considerar detenidamente las posibles consecuencias de sus decisiones en los esfuerzos desplegados por otros Estados para gestionar los riesgos, reconociendo a la vez la soberanía y la responsabilidad de los Estados con respecto a sus planes nacionales de recuperación. Junto con la industria, deberían tratar de aprender de aquellos que estén en una fase diferente de gestión de la crisis. Y deberían empeñarse en mantener un equilibrio apropiado en su planificación para el beneficio de todas las partes interesadas de la aviación civil, así como un enfoque proporcionado con respecto a otros sectores de la economía.

3. UN PLAN DE VUELO PARA LA REANUDACIÓN Y RECUPERACIÓN DE LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

El sistema mundial de aviación es una red, por lo que la solidez de las medidas de mitigación se mide por su eslabón más débil. Este principio guarda especial relevancia a la hora de fortalecer la confianza del público en todo el mundo. Si bien las necesidades nacionales y regionales quizás necesiten enfoques diferentes, resulta primordial evitar un mosaico mundial de medidas de seguridad sanitaria incompatibles. Los Estados deberían aplicar medidas aceptadas mutuamente y armonizadas a escala mundial y regional que no creen una carga económica excesiva ni pongan en peligro la seguridad operacional y la seguridad de la aviación.

Más allá de la emergencia de salud pública que supone, la COVID-19 también presenta riesgos sistémicos e institucionales para la seguridad operacional de la aviación debido a la situación financiera en que se encuentran actualmente la mayoría de las líneas aéreas y proveedores de servicios. Reviste una importancia decisiva que la industria de la aviación goce de buena salud para mantener altos niveles de seguridad operacional y de seguridad de la aviación. Sobre la base de los objetivos mundiales y de normas adaptadas según la capacidad de prestación, las medidas de mitigación de los riesgos de la COVID-19 deberían ser flexibles y estar enfocadas a garantizar un sector de la aviación mundial dinámico y competitivo que impulse la recuperación económica. Las medidas que imponen costos o cargas a la industria deben sopesarse cuidadosamente y estar justificadas por consideraciones de seguridad operacional, salud pública y confianza del público usuario y el personal de la aviación, u otros beneficios.

Medidas relacionadas con la seguridad operacional de la aviación

Cuando se produjo el brote de la COVID-19, los Estados se vieron enfrentados a la necesidad imperiosa de apartarse temporalmente de las normas de la OACI. Así pues, uno de los elementos en los que se ha centrado la OACI ha sido en prestar apoyo a los Estados para gestionar esas medidas de alivio sin descuidar la resolución adecuada de todos los riesgos de seguridad operacional conexos, facilitando su reconocimiento y aceptación por parte de otros Estados, y velando por que todas las partes interesadas obtuviesen rápidamente la información disponible.

Las prácticas de distanciamiento físico, el cierre de los lugares de trabajo de las Administraciones de Aviación Civil (CAA) en algunos Estados, así como otras medidas adoptadas a consecuencia del brote de la COVID-19 plantearon dificultades a algunos Estados para cumplir plenamente algunas normas de la OACI. El Convenio de Chicago requiere que los Estados apliquen las normas de la OACI o notifiquen las diferencias si sus reglamentos las soslayan. La OACI ha creado una herramienta para determinar todas las diferencias temporales con respecto a las normas de la OACI sobre certificación y otorgamiento de licencias que sean necesarias para mantener las operaciones durante la pandemia de COVID-19 por medio de una interfaz fácil de usar que facilita el acceso a la información³. Las oficinas regionales de la OACI y las organizaciones regionales de vigilancia de la seguridad operacional están prestando apoyo a los Estados para cargar información armonizada y para aplicar medidas de mitigación a nivel regional. La respuesta inicial ha sido sumamente positiva.

La OACI ha acelerado la elaboración y publicación de nueva orientación, el *Manual de la OACI para las Administraciones de Aviación Civil sobre la gestión de riesgos de seguridad operacional de la aviación relacionados con la COVID-19* (Doc 10144)⁴ con el fin de contribuir a la continuación de las operaciones en condiciones de seguridad. La OACI también ha elaborado otros textos, en particular guías de referencia rápida, sobre el establecimiento y la aplicación de medidas de alivio respecto de las disposiciones incluidas en la herramienta y otras dificultades operacionales a las que se enfrenten los Estados durante esta situación de crisis. Esta orientación y otras mejores prácticas se publican en una página web⁵ para ponerlas a disposición en beneficio de la comunidad de la aviación mundial.

Los Estados y la industria ya están usando estas herramientas de la OACI de manera sumamente eficaz. Se alienta a los Estados a que mantengan la información al día durante la crisis mundial, y a los pocos que aún no participan se les invita a hacerlo. La puesta a disposición de esta información brinda certidumbre reglamentaria a los explotadores de los Estados que todavía están en situación de emergencia y continúan con las medidas de alivio al volar a otro Estado. Los Estados deberían ser conscientes del riesgo que la aplicación prolongada de esas medidas de alivio supone para la seguridad operacional y establecer las medidas de mitigación necesarias para compensar esos riesgos.

Como los explotadores estaban teniendo dificultades con el traslado de las tripulaciones para tomar servicio debido a una interpretación incorrecta de las definiciones de aeronave de pasajeros y aeronave de carga del Anexo 18 –*Transporte sin riesgos de mercancías peligrosas por vía aérea*⁶, la OACI publicó orientación para garantizar una interpretación exacta y evitar restricciones operacionales innecesarias⁷.

Recomendación 1

Durante el brote mundial de COVID-19, los Estados miembros deberían seguir actualizando el subsistema de diferencias relacionadas con la contingencia por la COVID-19 (CCRD) del sistema de notificación electrónica de diferencias (EFOD).

³ <https://www.icao.int/safety/COVID-19OPS/Pages/ccrd.aspx>

⁴ <https://www.icao.int/safety/SafetyManagement/Pages/COVID-19-Safety-Risk-Management.aspx>

⁵ <https://www.icao.int/safety/COVID-19OPS/Pages/default.aspx>

⁶ <https://www.icao.int/safety/DangerousGoods/Pages/annex-18.aspx>

⁷ <https://www.icao.int/safety/COVID-19OPS/Pages/DangerousGoods.aspx>

Recomendación 2

Los Estados miembros deberían evitar mantener medidas de alivio relacionadas con la COVID-19 una vez se recupere la normalidad de las operaciones. Las diferencias que pudieran mantenerse después de la contingencia se deberían notificar a través del sistema EFOD.

Recomendación 3

Los Estados miembros deberían agilizar la elaboración de orientaciones para la gestión de la seguridad operacional de nuevas operaciones o la modificación de operaciones durante esta crisis.

Medidas relacionadas con la salud pública en la aviación

La OACI estableció el *Arreglo de Colaboración para la Prevención y Gestión de Sucesos de Salud Pública en la Aviación Civil (CAPSCA)* en 2006 tras la crisis provocada por el SRAS⁸. Como plataforma multisectorial voluntaria, el CAPSCA combina recursos, experiencia y conocimientos de los sectores de la aviación y la salud pública para facilitar la preparación en previsión de sucesos de salud pública que afecten a la aviación civil y su gestión. La red del CAPSCA abarca a la OACI (el 70% de los integrantes son Estados miembros), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otras entidades de las Naciones Unidas (ONU), organizaciones internacionales de la aviación, administraciones de aviación civil y organizaciones de salud pública mundiales, regionales y nacionales.

El CAPSCA recomendó establecer el concepto de corredor sanitario para generar confianza en la reanudación. El concepto de corredor sanitario se desarrolló con un enfoque centrado en el riesgo, tomando en cuenta los principios pertinentes de gestión de la seguridad operacional, las recomendaciones de la OMS y las orientaciones sobre pandemias del sector de la aviación. La primera orientación surgida de este concepto, *Creación de corredor sanitario para proteger a las tripulaciones de vuelo durante la pandemia de COVID-19 (Operaciones de carga)*⁹, apunta a facilitar los vuelos de carga esenciales para las operaciones de la cadena de suministro de insumos sanitarios esenciales como parte de la respuesta mundial ante la pandemia.

Conjunto básico de medidas de mitigación de riesgos sanitarios como elemento habilitante central para la recuperación

El CART tomó en cuenta todas las iniciativas mencionadas al evaluar las prioridades de orden crítico que debían considerarse para garantizar la reanudación y recuperación de la aviación. Las operaciones relacionadas con el público viajero se señalaron como un aspecto clave para el que se requiere más orientación.

El documento titulado *Take-off: Guidance for Air Travel through the COVID-19 Public Health Crisis (El despegue: Orientaciones para el transporte aéreo durante la crisis sanitaria causada por la COVID-19)* en el **Adjunto** de este informe es el elemento central de una estrategia para la recuperación de la aviación civil internacional. El documento de orientación presenta un marco integral de medidas recomendadas para abordar y mitigar el riesgo para el público viajero y el personal de la aviación durante todas las fases del viaje. Fue elaborado por el CART con la colaboración de expertas y expertos de Estados Unidos, Singapur y Zambia y las siguientes organizaciones: OMS, Unión Europea (UE)/Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA), Organización Árabe de Aviación Civil (OAAC), Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI), Organización de Servicios de Navegación Aérea Civil (CANSO), Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) y Consejo Coordinador Internacional de Asociaciones de Industrias Aeroespaciales (ICCAIA).

⁸ <https://www.capsca.org/CoronaVirusRefs.html>

⁹ <http://www.capsca.org/Documentation/CoronaVirus/eb030e.pdf>

El ritmo y las etapas del brote de COVID-19 han variado en todo el mundo y por lo tanto han requerido de medidas de mitigación apropiadas y adaptadas. En el segundo trimestre de 2020, buena parte del sector mundial de aviación se encontraba en un estado de mínimo movimiento o justo a punto de salir de ese estado. Por consiguiente, estas medidas recomendadas se han elaborado para que se apliquen según vaya evolucionando la situación a fin de facilitar la reanudación del tránsito de pasajeros y pasajeras teniendo en cuenta los riesgos y de manera segura y protegida hasta que la pandemia esté bajo control.

La elaboración del documento *Take-off* (El despegue) se basó en las consideraciones siguientes:

- ***Concentrar la atención en los aspectos fundamentales: seguridad operacional, seguridad de la aviación y eficiencia;***
- ***Promover la salud pública y la confianza del público viajero, el personal de la aviación y el público en general;*** y
- ***Reconocer a la aviación como motor de la recuperación económica.***

Las medidas recomendadas deberían reforzar la salud pública en la aviación y la confianza del público consumidor, minimizando a la vez las repercusiones negativas en las operaciones y en la eficiencia. Las medidas deberían aprovechar la experiencia del sector en la gestión de riesgos y ser tan uniformes como sea posible, pero a la vez suficientemente flexibles como para responder a las exigencias de cada región o situación. La incorporación de nuevas medidas sanitarias en el sistema de aviación de manera práctica debería potenciar la contribución del sector a la recuperación y el crecimiento de la economía.

En el documento *Take-off* se recomiendan medidas de mitigación de riesgos que son en general aplicables a todas las fases del transporte aéreo de personas y carga y se dividen en cuatro módulos separados: aeropuertos, aeronaves, tripulación y servicios de carga. Las medidas se aplican a todas las etapas del viaje de las personas usuarias, desde la llegada a la terminal hasta su salida del área de entrega de equipaje, y también abarcan a quienes cumplen funciones en la cabina, en el puesto de pilotaje y en tierra. El documento proporciona información clara y uniforme para pasajeros y pasajeras e integrantes de la tripulación, recomienda el uso de mascarillas y otros elementos para cubrirse la cara, el distanciamiento físico y procedimientos de higiene, entre otras medidas. Todas las medidas descritas en el documento constituyen la base sobre la cual planear la reanudación y la recuperación. El documento *Take-off* facilitará la armonización mundial y regional con respecto a la seguridad sanitaria en la aviación, ofreciendo a la vez la flexibilidad necesaria para que los Estados apliquen medidas con base en sus evaluaciones del riesgo y estadio del brote.

El documento *Take-off* es un documento dinámico que se irá actualizando a medida que se cuente con más evidencias científicas y se adquiera experiencia práctica tras la aplicación de las medidas recomendadas. La estructura del documento podría adaptarse a otros tipos de operaciones y actividades, como la aviación general, control de tránsito aéreo, y organizaciones de mantenimiento. Se debería monitorizar y evaluar la aplicación de dichas medidas sanitarias de forma dinámica a medida que vaya evolucionando la situación, para evitar que se mantengan por defecto y que se generen cargas reglamentarias innecesarias e ineficiencias.

Recomendación 4

La armonización de los procedimientos a escala mundial y regional es decisiva para fortalecer la confianza del público, incluido el usuario de la aviación, en el transporte aéreo. Con tal fin, los Estados miembros deberían establecer procedimientos sanitarios ajustados a las orientaciones que figuran en el documento *Take-off: Guidance for Air Travel through the COVID-19 Public Health Crisis (El despegue: Orientaciones para el transporte aéreo durante la crisis sanitaria causada por la COVID-19)*.

Recomendación 5

A fin de favorecer el retorno más rápido posible a la normalidad de las operaciones de aviación, los Estados miembros deberían examinar de manera periódica la necesidad de mantener en aplicación las medidas de mitigación a medida que disminuye el riesgo de propagación de la COVID-19. Las medidas que ya no sean necesarias se deberían abandonar.

Medidas relacionadas con la seguridad de la aviación y la facilitación

Obligaciones de los Estados en virtud de las disposiciones del Anexo 9 — Facilitación

En vista de los cierres de fronteras y las restricciones de viaje a raíz de la pandemia de COVID-19, las medidas para facilitar el movimiento de personas y mercancías (conocidas como “facilitación” en el Anexo 9 del Convenio de Chicago) son más necesarias que nunca para la recuperación de la aviación tras la COVID-19.

El nivel de incumplimiento de los Estados respecto de las normas y métodos recomendados (SARPS) del Anexo 9 representa un riesgo para la coordinación eficaz de la respuesta a la pandemia por parte de la aviación civil. El uso insuficiente del formulario de salud pública para localizar a pasajeras y pasajeros que recomienda la OACI socava la capacidad de los Estados de rastrear los contactos de las personas que ya están contagiadas al llegar. Establecer un comité nacional de Facilitación del Transporte Aéreo conforme a lo dispuesto en el Anexo 9 o equivalente y garantizar su correcto funcionamiento puede procurar la coordinación entre los gobiernos y la industria que se requiere para aplicar acciones rápidas y eficaces.

Se alienta a redoblar el uso de tecnologías avanzadas para facilitar el despacho del público viajero sin contacto físico en las distintas etapas del viaje.

En junio de 2020 se contará con instrucción y herramientas normalizadas para guiar a las autoridades estatales, entidades proveedoras de servicios de aviación y cadena de suministro en la implementación de las correspondientes disposiciones sobre facilitación.

Orientación sobre seguridad de la aviación

Asimismo, será necesario adaptar las medidas de seguridad de la aviación. En junio de 2020 se publicará un documento de orientación, *Aviation Security Contingency Plan during COVID-19 Pandemic* (Plan de contingencia de seguridad de la aviación durante la pandemia de COVID-19), a modo de referencia para mantener el nivel adecuado de seguridad de la aviación en las circunstancias actuales. Esta orientación contendrá recomendaciones sobre métodos aplicables a los puestos de inspección de los aeropuertos y a otros aspectos de seguridad de la aviación, como control de acceso, vigilancia, seguridad de carga y correo, seguridad de la aeronave e instrucción del personal.

Tratamiento de pasajeras y pasajeros insubordinados/os y perturbadoras/es

Los nuevos procesos y la experiencia general durante el viaje pueden generar frustración en las personas que viajan, lo que a su vez podría provocar roces entre el público viajero y con la tripulación. Para obtener orientación sobre cómo actuar ante esos sucesos, los Estados deberían remitirse al Manual sobre los aspectos jurídicos del comportamiento de los pasajeros insubordinados y perturbadores (Doc 10117).

Es esencial que el público usuario comprenda y respete las medidas de salud pública y de seguridad operacional de la aviación para que sean eficaces y para que las demás personas tengan confianza en la seguridad de sus viajes. Es responsabilidad de los Estados crear conciencia en el público sobre las consecuencias de desobedecer las instrucciones de la tripulación o sobre el mantenimiento de un buen orden y disciplina a bordo de las aeronaves. Las autoridades deberían publicar la información pertinente e identificar los mejores canales para llevar la información al público usuario. Se espera que los Estados reexaminen su legislación nacional y se cercioren de que prevea las situaciones de comportamiento insubordinado y perturbador por medidas aplicadas a raíz de la COVID-19.

Los Estados también deberían cerciorarse de que el personal de las líneas aéreas haya recibido la instrucción necesaria para atender al público usuario, reconocer indicios de posible insubordinación y contener situaciones de crisis en estas circunstancias excepcionales.

Recomendación 6

Los Estados miembros que aún no lo hayan hecho deberían establecer de inmediato un comité nacional de Facilitación del Transporte Aéreo (o equivalente) de conformidad con lo dispuesto en el Anexo 9, con el fin de profundizar la coordinación intersectorial nacional.

Recomendación 7

Los Estados miembros deberían usar de manera sistemática un formulario de salud pública para localizar a pasajeras y pasajeros con el fin de facilitar la identificación y rastreabilidad de las personas que viajan para ayudar a limitar la propagación de la enfermedad y el rebrote de la pandemia.

Recomendación 8

Al adaptar temporalmente sus medidas relacionadas con la seguridad de la aviación utilizando las orientaciones proporcionadas, se pide a los Estados miembros que refuercen su sistema de vigilancia para que estas medidas se apliquen de forma sistemática con el objetivo de proteger a la aviación contra los actos de interferencia ilícita.

Recomendación 9

Los Estados miembros deberían tomar medidas a fin de que el personal pertinente reciba instrucción para detectar y manejar las situaciones de insubordinación de pasajeras y pasajeros vinculadas con el incumplimiento de las medidas esenciales de salud pública y seguridad operacional en la aviación.

Medidas económicas y financieras

En sus esfuerzos por contener la propagación de la COVID-19, los gobiernos han impuesto restricciones de viaje rigurosas, han cerrado fronteras, y han limitado severamente el desplazamiento de las personas. Estas decisiones, sumadas a la situación económica mundial, han tenido repercusiones importantes en la viabilidad de la industria de la aviación civil en todo el mundo.

Teniendo en cuenta los beneficios económicos directos e indirectos del transporte aéreo en sus economías nacionales, los Estados deberían proporcionar los medios más apropiados para asistir a quienes participan en el sector de la aviación civil, de ser necesario y en el momento adecuado, posiblemente mediante la cooperación económica regional o internacional, así como a través del sector privado y las instituciones financieras. Tales medidas extraordinarias de emergencia pueden ir de las medidas de alivio reglamentario o flexibilización operacional, derechos de servicios aéreos o de tráfico extrabilaterales, hasta medidas de estímulo económico o asistencia financiera directa.

Las medidas deben ser incluyentes, puntuales, proporcionadas, transparentes, temporales y limitadas a lo necesario para mitigar las repercusiones de la COVID-19 y compatibles con las políticas de la OACI, logrando un equilibrio adecuado de los intereses respectivos sin menoscabo de la competencia leal y sin comprometer la seguridad operacional, seguridad de la aviación y los compromisos ambientales.

La capacidad de brindar apoyo a la industria varía mucho de un Estado al otro. Frente a reclamos divergentes y quizás contrapuestos de los distintos actores de la industria, los Estados deberán adherirse a los principios de buena gobernanza, a través de los marcos institucionales y reglamentarios correspondientes, a fin de conciliar los objetivos y las necesidades con las responsabilidades y los recursos, a menudo entre prioridades que compiten entre sí o en conflicto unas con otras.

Recomendación 10

Los Estados miembros deberían plantearse medidas extraordinarias de emergencia adecuadas en aras de la viabilidad económica y para mantener un nivel correcto de operaciones seguras, protegidas y eficientes. Esas medidas deberían ser incluyentes, puntuales, proporcionadas, transparentes, temporales y compatibles con las políticas de la OACI, logrando un equilibrio adecuado entre los intereses respectivos sin menoscabo de la competencia leal y sin comprometer la seguridad operacional, seguridad de la aviación y la protección del medio ambiente.

Supervisión periódica e intercambio de experiencias a través de la OACI

El grado de aplicación de las medidas que figuran en las subsecciones anteriores del presente informe se deberá supervisar de manera periódica. La OACI, en calidad de organismo especializado de las Naciones Unidas para el sistema de aviación civil internacional, debería ser el medio principal para esta labor, en particular la documentación de todas las acciones emprendidas por los Estados con respecto a estas medidas.

En el desempeño de esta función, la OACI debería facilitar el intercambio de experiencias y mejores prácticas entre los Estados y actuar como medio para detectar carencias y necesidades de apoyo. Con esta información, la OACI podrá proporcionar orientación, instrucción y asistencia adecuadas, puntuales y oportunas a los Estados miembros para la aplicación eficaz de las medidas que se exponen en este informe.

Recomendación 11

Los Estados miembros deberían facilitar el intercambio de información y mejores prácticas y medidas mediante sus aportaciones a una base de datos de medidas de la OACI.

4. CREAR RESILIENCIA

Los Estados desempeñan la función primordial en el fomento de su propio sistema de transporte aéreo, que debería ser resiliente a las crisis futuras y sostenerse en competencias y capacidades eficaces de supervisión regulatoria. La OACI alienta a los Estados a adoptar un enfoque flexible para facilitar la recuperación y el crecimiento sostenibles del transporte aéreo a escala nacional, regional y mundial. Con tal fin, las medidas deberían estar armonizadas en la medida de lo posible, ajustarse a las normas, planes y políticas de la OACI, proporcionarse a la evolución de la situación sanitaria, y coordinarse entre la aviación civil, las autoridades sanitarias y otros ministerios, así como con los organismos internacionales y regionales pertinentes y la industria.

Compromisos de alto nivel

Crear la resiliencia necesaria dependerá de un grado elevado de empeño e implicación en todos los ámbitos: los gobiernos (incluidas las administraciones de aviación civil y las autoridades sanitarias nacionales), las organizaciones internacionales y regionales (incluida la OACI), y el conjunto de la industria de aviación civil, así como el público usuario de la aviación. Recordando el aporte de la aviación al logro de las prioridades nacionales, regionales y mundiales, se insta a los Estados a demostrar voluntad política y empeñarse para encabezar una recuperación completa después de la COVID-19, y prepararse para crisis futuras como parte de sus estrategias nacionales de aviación. A fin de reforzar este compromiso, la OACI debería examinar la posibilidad de convocar una reunión de alto nivel.

Obligaciones internacionales

En la respuesta a la crisis de COVID-19 y crisis futuras, es importante que se respeten las obligaciones y compromisos en virtud de acuerdos y prácticas internacionales, en particular la necesidad de prestar atención especial a las normas, planes y políticas mundiales relacionadas con todos los objetivos estratégicos de la OACI.

Esta pandemia ha reafirmado a la aviación civil como facilitador mundial de asistencia y recuperación en momentos de crisis. En el proceso de crear resiliencia, los Estados deberían reconocer las aportaciones vitales de la aviación y esforzarse por lograr una recuperación ordenada y una sostenibilidad a largo plazo, de conformidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para 2030.

Comunicación clara

La vía para alcanzar un sistema de aviación más resiliente se sustenta en una promoción y divulgación amplias, en especial una comunicación clara, precisa, transparente y permanente entre todas las partes interesadas y con el público en general. La información armonizada y comprensible, con el acento puesto en la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y la integridad operacional de los sistemas de aviación, reforzará el cumplimiento de las medidas de mitigación de riesgos tomadas y ayudará a mejorar la resiliencia a la vez que se hace frente a la recuperación y el crecimiento de la demanda.

La OACI, la aviación civil y las autoridades sanitarias, en cooperación con la industria, deberían transmitir una comunicación clara y eficaz para fortalecer la confianza del público usuario de la aviación y ayudar a las personas a entender cómo pueden contribuir a un viaje seguro. Las plataformas digitales se deberían utilizar siempre que sea posible, y la OACI debería contribuir difundiendo este informe.

Apoyo a los Estados y las comunidades regionales

La aviación desempeña un papel de especial importancia para satisfacer las necesidades de los segmentos vulnerables de la comunidad internacional, en especial los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países menos adelantados, además de mantener la conectividad esencial con zonas remotas y territorios insulares.

La OACI debería determinar cuáles son los recursos necesarios para la coordinación y prestación de asistencia, orientación, instrucción y otros servicios destinados a los Estados que lo necesiten en el marco de la iniciativa “Ningún país se queda atrás” (NCLB). Se llama a las instituciones financieras internacionales a prestar asistencia financiera/en especie a los Estados que carecen de los medios y capacidad para satisfacer sus necesidades y mitigar los riesgos presentes y futuros.

Aprendizaje extraído de la experiencia

Si bien la prioridad inmediata es gestionar la crisis actual, resulta vital individualizar el aprendizaje extraído y la experiencia obtenida de esta situación de dificultad mientras el mundo se recupera y la industria de aviación civil se estabiliza. Los Estados y la industria deberán aprovechar el impulso para analizar en visión “panorámica” las medidas y pasos tomados durante la crisis como fundamento para definir un sector de la aviación más resiliente y sostenible en el futuro.

Basándose en las observaciones y prácticas, se debería poner un acento especial en mejorar la gestión de riesgos y preparación para responder ante situaciones de crisis imprevistas. Para tal fin, se podría ampliar el alcance de los programas estatales de seguridad operacional (SSP) en el Anexo 19 — *Gestión de la seguridad operacional* del Convenio de Chicago y permitir que los Estados y proveedores de servicios gestionen los riesgos de manera más integrada. Esta preparación dependerá de la capacidad de los Estados para fortalecer su planificación nacional de emergencia, y del establecimiento de mecanismos y procesos claros de coordinación y comunicación en todos los ámbitos que se activen en caso de una crisis futura.

La OACI debería encabezar y facilitar el examen de normas, planes y políticas mundiales, en especial disposiciones sanitarias en coordinación con la OMS, para ayudar a los Estados a crear un sistema de aviación resiliente. En el marco de esta labor, la OACI debería examinar las recomendaciones de su Equipo de Especialistas en Brotes de Enfermedades en la Aviación, creado recientemente, que examinará todas las disposiciones y textos de orientación relacionados con la salud que figuran en el Anexo 9 del Convenio de Chicago. Se anima a los Estados a contribuir al trabajo de este equipo de especialistas.

En vista de lo anterior, es importante que los Estados se adapten a la velocidad de los cambios en el mundo y adopten soluciones innovadoras para racionalizar los procesos regulatorios y la gobernanza de la aviación, incluidos los propios sistemas y procesos de la OACI, a fin de que tengan mayor capacidad de respuesta ante futuros acontecimientos de este tipo. El aprendizaje que se ha extraído de los arreglos flexibles con respecto al trabajo y las reuniones, la digitalización acelerada y la tramitación rápida con carácter especial de propuestas se debería integrar en los procesos regulatorios de la aviación.

5. VÍAS PARA AVANZAR

Reconociendo la incertidumbre en torno a la evolución de la pandemia de COVID-19, la OACI y todas las partes interesadas que han participado en la elaboración de este informe subrayan la importancia de adoptar un enfoque flexible y gradual a fin de posibilitar un restablecimiento rápido del transporte aéreo y la conectividad, que debería ser proporcionado a la mejora de la situación sanitaria, teniendo en cuenta asesoramiento médico especializado y normas vigentes de seguridad operacional y seguridad de la aviación. Además, debemos permanecer alertas ante el riesgo de más brotes y planificar en consecuencia, y estar en condiciones de volver a introducir medidas de ser necesario.

Al definir su enfoque y la aplicación consiguiente de medidas, se alienta encarecidamente a los Estados a seguir los diez principios fundamentales que se enumeran en la sección 2 de este informe y las once recomendaciones de la sección 3, así como a prestar una atención especial al conjunto de medidas recomendadas de mitigación de riesgos que se presentan en el documento adjunto: *Take-off: Guidance for Air Travel through the COVID-19 Public Health Crisis (El despegue: Orientaciones para el transporte aéreo durante la crisis sanitaria causada por la COVID-19)*. La resolución de esta crisis dependerá de un seguimiento diligente y sistemático de estas recomendaciones y de las medidas en todos los ámbitos, incluido el de OACI.

Conforme evoluciona la situación sanitaria, las medidas de mitigación y contención de los Estados se están aliviando gradualmente, lo cual se debería acompañar de una apertura proporcionada de los cielos en todo el mundo. Las medidas que se exponen en este informe quizá se deban ajustar en función de la situación epidemiológica para lograr resultados tangibles y una reanudación y recuperación satisfactorias. La OACI, en colaboración con todas las partes interesadas de la aviación civil, debería seguir vigilando y evaluando la situación, e impulsar este enfoque mundial armonizado para brindar una respuesta oportuna a la evolución de la crisis y aprovechar la oportunidad para reforzar el ecosistema de la aviación.

El éxito de la recuperación de la aviación hoy y de la preparación en el futuro solo se alcanzará aunando esfuerzos. Una colaboración más estrecha y permanente entre la OACI y la industria de la aviación civil, así como las organizaciones internacionales y regionales, contribuirá al intercambio de información y una respuesta mundial armonizada que sea adecuada para todos los Estados, regiones y partes interesadas.
