



**Cuestión 8 del
Orden del Día:**

Asuntos relativos a Cooperación e Instrucción Regional
8.3 Otros asuntos relativos a Cooperación e Instrucción Regional

**PROGRAMAS DE AYUDA MUTUA DE AEROPUERTO A AEROPUERTO – CONCEPTO DEL
GRUPO DE DESASTRE DE OPERACIONES**

(Presentada por Estados Unidos)

RESUMEN

Los explotadores aéreos tienen una larga historia ayudando a otros aeropuertos cuando lo necesitan. Sin embargo, la ayuda otorgada a otros aeropuertos no siempre ha sido planeada por adelantado ni coordinada con anticipación para asegurar la eficiencia y eficacia. En Estados Unidos, un concepto llamado Grupo de Desastre de Operaciones (Ayuda Mutua de Aeropuerto – Aeropuerto) surgió de la necesidad de atender los desastres generalizados, donde los aeropuertos pueden no ser los primeros en recibir asistencia en el desastre. El concepto del programa otorga a los explotadores de aeropuertos un marco de referencia formal y organizado para que puedan establecer los programas y acuerdos de ayuda mutua con otros explotadores aéreos.

Acción: el área C/CAR está invitada a revisar el concepto del grupo de desastres de operaciones para determinar cómo beneficiarse de la respuesta y recuperación de algún desastre, y aplicar los conceptos considerados apropiados y prudentes a su situación específica.

Referencias:

- Informe 73 del Programa de Investigación Cooperativa de Aeropuertos: Programas de ayuda mutua de Aeropuerto a Aeropuerto (Guía).
- Circular Consultiva 150/5200-31, Planes de Emergencia de aeropuerto
- Anexo 14 de la OACI, Vol. I, *Aeródromos – Diseño y Operaciones de aeródromos*
- Doc 9137 de la OACI, Parte 7, Planeación de Emergencia de Aeropuerto

**Objetivos
Estratégicos**

Esta nota de estudio se relaciona con los Objetivos estratégicos:
A. Seguridad operacional
B. Seguridad de la aviación
C. Protección al medio ambiente y desarrollo sostenible del transporte aéreo

1. Introducción

1.1 La FAA considera a la seguridad operacional como su prioridad número uno. Reconocemos que hay muchos retos de seguridad operacional que enfrentan los explotadores de aeropuertos. La respuesta y la recuperación de los desastres es uno de los retos más importantes que un aeropuerto puede enfrentar. Un gran desastre, como un terremoto o un huracán, puede devastar las operaciones aeroportuarias en un momento en que el aeropuerto puede ser el conducto principal para las operaciones de socorro. Además, está bien documentado que un desastre a gran escala en un país puede contraer los fondos de recuperación y de socorro en el país tal que dichos activos son destinados principalmente a las operaciones de ayuda para la asistencia humanitaria. En tal caso, la asistencia para la recuperación del aeropuerto puede caer a una prioridad secundaria en las fases iniciales de las operaciones de socorro y recuperación. Un esfuerzo coordinado, previamente planificado, que involucre a aeropuertos vecinos que incorpore protocolos establecidos, listas de verificación, y personal capacitado, puede ayudar a un aeropuerto tratando de recuperarse y restaurar la continuidad de las operaciones. Este modelo existe en el concepto de grupo de Operaciones de Desastres y se presenta en esta Nota de Estudio.

2. Discusión

2.1 *Historia:* Los explotadores de aeropuertos en Estados Unidos han entrado históricamente en acuerdos de ayuda mutua con otros explotadores para que puedan prestar asistencia al aeropuerto en caso de necesidad, sobre todo cuando se necesita ayuda más allá de las capacidades del aeropuerto. Estos requisitos están codificados en Estados Unidos en la regulación de la certificación de aeropuertos, que establece: "Los aeropuertos deben planificar una respuesta de emergencia a un desastre natural, y coordinar el plan con agencias locales, inquilinos, y todos los que tienen responsabilidades bajo el plan de emergencia establecido". La orientación de la OACI en el Anexo 14, Volumen I y en el Documento 9137, Parte 7, se refiere esencialmente al mismo requisito. Este modelo de asistencia de ayuda mutua utilizando respuestas locales, funciona bien cuando el desastre no se generaliza, y no abruma las capacidades del aeropuerto, como por ejemplo durante un accidente de avión en el aeropuerto. El problema es cuando el desastre natural se extiende, tal como un huracán, y supera las capacidades del aeropuerto. El momento en que el aeropuerto puede ser más importante, puede ser desafortunadamente cuando está bajo la mayor tensión. En ese momento puede que no esté en capacidad de restablecerse rápidamente únicamente utilizando sus activos y recursos existentes. Un modelo de asistencia planificada por adelantado, protocolos de recuperación, y asistencia en los aeropuertos, países o agencias contiguos pueden ayudar a restablecer los servicios esenciales en el aeropuerto y por lo tanto puede ayudar a la recuperación del país en su conjunto. El Informe 73 de Investigación Cooperativa de Aeropuertos (ACRP) establece "los servicios municipales y privados y departamentos de obras públicas dependen desde hace varias décadas, de la ayuda mutua en tiempos de desastres a gran escala. Lo que comenzó como acuerdos informales ha evolucionado hasta convertirse en programas muy grandes y bien organizados de ayuda mutua que han demostrado su eficacia en la respuesta a los desastres, como los huracanes, los terremotos, las inundaciones y las tormentas de invierno." El concepto de Grupo de Operaciones de Desastres para los aeropuertos se ha construido con la experiencia y el informe ACRP 73 sobre este tema y sirve para ofrecer un manual de programas de ayuda mutua de aeropuerto a aeropuerto que puede ayudar a los aeropuertos que deseen concertar acuerdos formales o informales con otros aeropuertos en caso de un desastre generalizado en una comunidad que requiera asistencia más allá de sus capacidades.

2.2 *Concepto de Marco de Referencia:* El estudio ACRP revisó las operaciones realizadas por el Grupo de Operaciones de Desastres Aeropuertos del Sureste (SEADOG), el Grupo de Operaciones de Desastres Aeropuertos del Occidente (WESTDOG), el Equipo de Recuperación y Apoyo de Aviación de Colorado (CARST), y el Programa de Ayuda Mutua de Miami (programa modelado según el Programa “aeropuertos hermanos” del Consejo Internacional de Aeropuertos). Utiliza sus retos y éxitos a la fecha, e incluye revisiones de los programas de ayuda mutua no aeronáuticos en Estados Unidos, tales como los desarrollados por el Departamento de Obras Públicas de New Hampshire, la Asociación Americana de Energía Pública, entre otros. El concepto ha sido activado y probado en varias ocasiones en los Estados Unidos, incluyendo las respuestas de aeropuerto a aeropuerto durante el huracán Iván en 2004, el huracán Katrina en 2005, y el huracán Ike en 2008.

2.3 Aunque los programas de ayuda mutua no aeronáuticos establecieron el modelo por el cual el concepto DOG fue desarrollado, es la ayuda mutua de aeropuerto a aeropuerto, la más interesante. El informe 73 ACRP comienza con una declaración simple, "los aeropuertos conocen a los aeropuertos". A partir de ese simple reconocimiento del hecho de que los aeropuertos requieren tipos específicos de equipos y habilidades y cualificaciones de su personal, está la consciencia que sólo otros aeropuertos pueden proporcionar dichos equipos y la experiencia en tiempo de necesidad después de un desastre. El concepto de ayuda mutua DOG de aeropuerto a aeropuerto incorpora ciertos elementos funcionales y expectativas. Estos incluyen:

- Protocolos, procedimientos, acuerdos y consideraciones financieras deberían ser desarrolladas y documentadas por el comité con mucha anticipación a un desastre. Éstos acuerdos y orientación técnica relacionada deberían ser la base de un documento de Procedimientos Operativos estándar (SOP) que se use para orientar la respuesta.
- El SOP debería incluir inventarios de activos y la definición de la Lista de Equipo Mínimo (MEL) de operaciones de aeropuerto, identificar el personal mínimo necesario después de un desastre, y definir el conjunto de habilidades requerido de los miembros del personal. Un análisis de brecha de estos inventarios MEL entonces establece la lista de los requisitos iniciales para un aeropuerto en la recuperación post-desastre.
- Logística, comunicaciones, procesos de trabajo, seguridad y otros protocolos requeridos se establecen de antemano.
- La ayuda mutua de aeropuerto a aeropuerto debería permanecer bajo el control del aeropuerto de destino.
- Debe tener un fuerte apoyo gubernamental y el apoyo de la alta gerencia.
- Sólo se debería utilizar para la asistencia relacionada con la aviación y sólo debería solicitarse de un socio después de un desastre.
- Los desastres se clasifican según la escala y esta clasificación se utiliza para establecer protocolos de respuesta, por lo que hace la respuesta más eficaz y menos costosa.
- Es más efectiva cuando se opera bajo una metodología de "jalar", el aeropuerto de destino determinando lo que se necesita y cuándo.
- Debe ser completamente voluntario.
- En Estados Unidos se desarrolla de acuerdo con los principios relacionados con el Sistema Nacional de Manejo de Incidentes (NIMS) y gestionado bajo los protocolos del Sistema de Comando de Incidentes (ICS). En el contexto internacional los principios de NIMS relacionadas con la fase de reconocimiento del desastre, el establecimiento de la terminología estándar, comando y la autoridad de control, comunicaciones, equipos funcionales, seguridad, instrucción y divulgación son tan importantes como lo son en Estados Unidos.
- Tiene que haber un sistema eficaz de comunicaciones instalado previo a la activación.
- Debe tener un propósito y alcance claramente definidos.
- Los equipos de ayuda enviados deben ser lo más autosostenible posible.

- Cualquier gasto y acuerdo de financiación deben desarrollarse con mucha antelación y establecerse por común acuerdo.
- El esfuerzo debe incorporar a todas las entidades que participan en las operaciones aeroportuarias y de continuidad de las operaciones (agencias gubernamentales y autoridades, compañías aéreas, agencias locales, organismos no gubernamentales, organizaciones profesionales, la OACI, etc.)

2.3.1 *Desarrollo de un Programa:* Aunque los grupos de ayuda mutua no aeronáuticos (por ejemplo, servicios públicos) están muy extendidos y bien desarrollados, en Estados Unidos los grupos SEADOG y WESTDOG forman la base del esfuerzo del grupo de las operaciones de desastre de la aviación en este momento. No se conocen esfuerzos internacionales similares. Sin embargo, el concepto se parece al programa existente de ACI de “aeropuerto hermano” y el informe hace referencia a dicho programa como un potencial marco de referencia según el cual un programa de ayuda mutua de aeropuerto a aeropuerto podría ser establecido. Más búsqueda e investigación sin duda será una garantía para que esto ocurra. Mientras tanto, las experiencias, conceptos y listas de verificación que se ofrecen en este informe son dignos de consideración adicional. En el informe la siguiente guía se ofrece a los interesados en el desarrollo de un programa de grupo de operaciones de desastres:

- La creación de un nuevo programa debería basarse en las necesidades y la determinación realista que los miembros del programa propuesto son serios y capaces. Tiene que haber un interés común y deseo de participar.
- Las partes interesadas se identifican y se establece un comité organizador.
- Las metas y objetivos se determinan.
- Como parte de un proceso de alcance se lleva a cabo un análisis de riesgo y peligros.
- La estructura organizacional es definida. Nota: el concepto de grupo de operaciones de desastres es flexible a las necesidades de los miembros y la determinación del riesgo. Hay un número de diferentes modelos discutidos en el ACRP 73.
- La responsabilidad y el reembolso se abordan.
- Los miembros y voluntarios son reclutados y una campaña de sensibilización es ejecutada.
- Las necesidades de financiación son identificadas y atendidas.
- Se forman comités y se asignan coordinadores de los equipos.
- Se desarrolla y se otorga instrucción.
- Manuales, SOP y protocolos son escritos y revisados. En cuanto a los contenidos de la SOP, se recomiendan los siguientes artículos que se incluyen en ACRP 73
 - o Los roles, responsabilidades y procedimientos funcionales del comité y de su liderazgo.
 - o El criterio de membresía.
 - o Los pasos necesarios para crear/actualizar las listas de los recursos de los miembros.
 - o Las responsabilidades de la membresía en lo que respecta a:
 - o Pre-incidente
 - o Pre-activación
 - o implementación
 - o Ejecución
 - o Post-implementación
 - o Notificación posterior a la acción
 - o Protocolos de comunicaciones.
 - o Responsabilidad y reembolso.
 - o Procedimientos de resolución de conflictos.
 - o Estándares, formularios, acuerdos y listas de verificación

2.4 *Beneficios y Retos:* Los detalles y recomendaciones del programa se reflejan en el informe ACRP 73 están basados en la experiencia de Estados Unidos. Por lo tanto, muchas de las recomendaciones hechas (como referencias relacionadas con la orientación normativa de la FAA y la discusión del Comité de Ayuda Mutua interestatal) no serán aplicables en el contexto internacional. Sin embargo, los principios generales relacionados con la pre-planificación y coordinación de la respuesta de ayuda mutua, tanto dentro de las fronteras de un país, como a través de las fronteras internacionales son aplicables.

2.5 Algunos de los beneficios discutidos en el concepto del grupo de operaciones de desastre son:

- Los aeropuertos conocen a los aeropuertos y la asistencia recibida después de un desastre será de expertos, experimentados y capaces de hacer frente a las necesidades específicas del aeropuerto necesitado.
- El programa, si se diseña adecuadamente, puede ser rentable y capaz de una respuesta oportuna conforme protocolos, procesos, y acuerdos son desarrollados y coordinados con anticipación.
- La implementación de un programa de ayuda mutua de aeropuerto a aeropuerto puede mejorar el estado de preparación de todos los participantes.
- El programa ofrece la oportunidad para la capacitación y el desarrollo profesional del personal de aeropuerto para todos los aeropuertos en su conjunto.
- La restauración de los servicios aeroportuarios es más rápida y mejora la capacidad del aeropuerto para proporcionar el sustento necesario para la asistencia humanitaria al país o región.
- Después de un desastre, las lecciones aprendidas pueden beneficiar a todos los miembros en conjunto.

2.6 Algunos de los desafíos que se enfrenta en el desarrollo de este programa son:

- El establecimiento de la conciencia de la necesidad de un programa dentro del gobierno y la comunidad aeroportuaria puede ser difícil.
- La soberanía y la propiedad del programa son complicadas.
- Habrá preocupación sobre los costos y el reembolso de los miembros del programa.
- La responsabilidad de los miembros, especialmente cruzando las fronteras, será una cuestión que debe abordarse en el marco del sistema(s) jurídico(s) afectado(s).
- Los aeropuertos suelen subestimar las necesidades de respuesta de emergencia. Sin una estimación precisa de los riesgos y amenazas, es difícil de determinar y coordinar los protocolos y listas de necesidades.

3. **Conclusión**

3.1 Hay muchos retos de seguridad operacional que enfrentan los aeropuertos en todo el mundo, la respuesta y recuperación de desastres es sólo uno de ellos. También existen soluciones creativas para hacer frente a esos desafíos. En esta nota se discute el concepto que ha tenido éxito en el desarrollo de programas de asistencia específicos de aeropuerto a aeropuerto de ayuda mutua en los EE.UU. Esto se aplica especialmente a raíz de catástrofes generalizadas que afectan a las operaciones aeroportuarias y la continuidad de las operaciones. El informe ACRP 73 está disponible en: <http://www.trb.org/Publications/PubsACRPPProjectReports.aspx>.

4. Acción Sugerida

4.1 La Reunión está invitada a:

- a) tomar nota de los contenidos y conclusiones de esta nota;
- b) considerar mayor estudio en los procesos discutidos para dirigir el reto de respuesta y recuperación de un desastre; y
- c) adoptar elementos del concepto como se considere apropiado en el contexto internacional.

— FIN —