



NOTA DE ESTUDIO

SEPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF/7)

Montreal (sede), 16 - 20 de noviembre de 2026

Cuestión 3: Fortalecer los marcos reglamentarios e institucionales

3.3: Fortalecer el mecanismo de planificación para emergencias y la protección del público consumidor para lograr un sistema de aviación resiliente

DE LA RESPUESTA ANTE LAS CRISIS A LA RESILIENCIA NACIONAL: FORTALECIMIENTO DE LA CONECTIVIDAD AÉREA INTERNACIONAL MEDIANTE LA RESILIENCIA ECONÓMICA

(Nota presentada por la Arabia Saudita)

RESUMEN

El transporte aéreo está expuesto a perturbaciones que tienen orígenes diversos, pero consecuencias económicas recurrentes, entre ellas la pérdida de conectividad y capacidad, el aumento de los costos operacionales, interrupciones en el suministro y perturbaciones que afectan a la mano de obra, y riesgos para la competencia leal. La COVID-19 puso de manifiesto la magnitud de esas consecuencias, pero las emergencias de salud pública son solo un ejemplo de tantos. Las restricciones impuestas en el espacio aéreo, las condiciones meteorológicas extremas, los incidentes de ciberseguridad, las interrupciones en la cadena de suministro y las interrupciones de los servicios de los proveedores de servicios o explotadores críticos pueden generar efectos sistémicos similares.

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) está elaborando un marco mundial de preparación y respuesta ante crisis y ya ofrece principios importantes para la adopción de medidas temporales, específicas y proporcionadas. No obstante, sigue sin resolverse el problema de la implementación a nivel nacional. Las orientaciones actuales de la OACI contienen elementos importantes para la preparación ante situaciones de crisis, pero dichos elementos aún no se han consolidado en un único marco nacional adaptable que reúna a líderes, la conectividad esencial, las bases de datos comunes, la evaluación rápida de las repercusiones económicas, los mecanismos de coordinación, los umbrales de decisión y los criterios para la salida de una crisis. Las consecuencias pueden ser especialmente graves para los Estados con una capacidad analítica e institucional limitada.

En la presente nota se propone un módulo sobre resiliencia económica específico de la OACI, que comprende orientaciones prácticas, indicadores y herramientas de evaluación, junto con un modelo de estrategia nacional de gestión de crisis en el ámbito del transporte aéreo y la resiliencia económica, para su adopción o adaptación voluntaria por parte de los Estados en función de sus circunstancias nacionales, a los que se presta apoyo para su implementación, cuando corresponda, en el marco de las actividades pertinentes del programa *Ningún país se queda atrás*. El enfoque propuesto también contribuirá a reforzar la cooperación regional entre las administraciones de aviación civil, la planificación de contingencias y el intercambio oportuno de información para preservar la conectividad aérea internacional durante grandes perturbaciones.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la conferencia a tomar en cuenta las medidas que figuran en la sección 5:

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con los objetivos estratégicos: <i>El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y bienestar social para todo el mundo, La aviación brinda movilidad fluida, accesible y confiable para todo el mundo y Ningún país se queda atrás.</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	El trabajo inicial puede realizarse en el marco de los programas existentes de la OACI y de los grupos expertos. El apoyo específico a la implementación puede requerir contribuciones voluntarias, asociaciones y movilización de recursos.
<i>Referencias:</i>	Resolución A42-13 de la Asamblea: <i>Estrategia de reducción del riesgo de desastres y mecanismos de respuesta en la aviación.</i> Resolución 42-26 de la Asamblea: <i>Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo</i> Plan Estratégico de la OACI para 2026-2050 Informe anual del Consejo de la OACI a la Asamblea – 2025 <i>Informe sobre la evaluación de la respuesta de la OACI ante la COVID-19,</i> Recomendación 10 del Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (CART) Orientación sobre medidas económicas y financieras de la OACI (versión 1.2) A42-WP/556, <i>State of the Industry and Outlook for Airport Traffic</i> (Estado de la industria y perspectivas para el tráfico aeroportuario)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La resiliencia no se mide únicamente por la rapidez con que el transporte aéreo se recupera de una perturbación, sino en función de si el sistema está mejor preparado para la siguiente. El transporte aéreo está expuesto a crisis de orígenes diversos, entre ellas las emergencias de salud pública, las restricciones impuestas en el espacio aéreo, las condiciones meteorológicas extremas, los incidentes de ciberseguridad, las interrupciones en la cadena de suministro, la escasez de personal y las interrupciones de los servicios de los proveedores de servicios o explotadores críticos. Aunque las causas varían, los efectos económicos suelen ser similares: una pérdida repentina de la demanda o de capacidad, la interrupción de la conectividad esencial, la presión de liquidez, el aumento de los costes operacionales y de desplazamiento, perturbaciones en el suministro y perturbaciones que afectan a la mano de obra, y riesgos para la competencia leal.

1.2 La COVID-19 ha puesto de manifiesto la magnitud de la exposición, pero no es su única forma. Según las estimaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), el número de personas pasajeras transportadas a nivel mundial se redujo en un 60 % en 2020, lo que representa aproximadamente 2 700 millones de personas menos que en 2019. Las pérdidas de las compañías aéreas por la disminución de los ingresos brutos de explotación procedentes del transporte de personas pasajeras se estimaron en 370 000 millones de USD, mientras que las pérdidas de los proveedores de servicios aeroportuarios y de navegación aérea ascendieron aproximadamente a 115 000 millones y 13 000 millones de USD, respectivamente. Dado que la aviación es un puntal para el comercio, el turismo, las cadenas de suministro y el acceso a los servicios esenciales, las perturbaciones en el transporte aéreo pueden provocar rápidamente repercusiones económicas y sociales que trascienden los límites del propio sector de la aviación.

1.3 La OACI está promoviendo un marco mundial de preparación y respuesta ante crisis. Esto ofrece una ocasión oportuna para que la preparación económica se diseñe en paralelo a la planificación operacional de contingencias y a la preparación en materia de salud pública. En la presente nota se aborda un problema pendiente relacionado con la implementación: cómo traducir las orientaciones globales en

estrategias nacionales adaptables de gestión de crisis en el ámbito del transporte aéreo y la resiliencia económica, que tengan en cuenta las diferentes capacidades y circunstancias de los Estados.

2. BRECHA EN EL GRADO DE PREPARACIÓN A NIVEL NACIONAL

2.1 Las decisiones en situaciones de crisis se toman principalmente a nivel nacional. Determinan qué enlaces aéreos y servicios deben mantenerse, cómo deben coordinarse las autoridades de aviación, finanzas, competencia, trabajo, turismo, seguridad y sanidad, qué datos se comparten, qué medidas excepcionales pueden activarse y cuándo deben levantarse tales medidas. A falta de una estrategia acordada antes de que surja una crisis, estas responsabilidades se asumen de forma dispersa y las decisiones se toman bajo una fuerte presión de tiempo y con información incompleta.

2.2 La OACI ya ha sentado importantes bases de política. La resolución A42-13 de la Asamblea encarga al Consejo que defina una política de respuesta ante situaciones de crisis y una estrategia de reducción del riesgo de desastres en la aviación, asista a los Estados en su implementación, dando prioridad a los países menos adelantados (PMA) y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), y establezca una red de estructuras de coordinación de crisis. En la presente nota se complementa dicho mandato al abordar sus dimensiones de resiliencia económica y de implementación a nivel nacional. En la recomendación 10 del Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (CART) se insta a plantearse medidas extraordinarias, que deberían ser incluyentes, puntuales, proporcionadas, transparentes, temporales y compatibles con las políticas de la OACI y sin menoscabo de la competencia leal. Las orientaciones económicas y financieras de la OACI ofrecen un abanico de posibles medidas, mientras que, tras evaluar la respuesta de la OACI ante la COVID-19, se recomendó un marco integral de gestión de crisis, herramientas elaboradas con antelación y estrategias claras de desescalada y salida de la crisis.

2.3 Los textos existentes de la OACI contienen elementos importantes para la preparación ante situaciones de crisis. Queda por resolver la tarea de reforzar el vínculo institucional entre estos principios globales y la preparación práctica a nivel nacional. Estos elementos aún no se han integrado en una estrategia nacional única y adaptable que aúne una evaluación de riesgos múltiples, la designación de líderes, la coordinación interinstitucional, las prioridades en materia de conectividad esencial, la evaluación de las repercusiones económicas, bases de datos comunes, los umbrales de decisión, los protocolos de comunicación y los criterios de examen y salida de crisis con plazos establecidos. Por lo tanto, la brecha a la que se hace referencia en la presente nota está relacionada, ante todo, con la implementación sistemática, más que con la intención política. El refuerzo de esta capa de implementación ayudaría a los Estados a determinar, con antelación, qué autoridades asumen el liderazgo, a qué enlaces aéreos y servicios se debe dar prioridad, qué información se necesita para fundamentar las decisiones y cuándo deben examinarse o retirarse las medidas extraordinarias.

3. LA RECUPERACIÓN DEL VOLUMEN DE TRÁFICO NO ES LO MISMO QUE LA RESILIENCIA

3.1 El Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI) informó en el 42º período de sesiones de la Asamblea de la OACI de que el número de personas pasajeras en los aeropuertos de todo el mundo alcanzó los 9 400 millones en 2024, lo que supone el 103 % del volumen de 2019. No obstante, los ingresos de los aeropuertos se mantuvieron por debajo de los niveles previos a la pandemia y el ritmo de la recuperación siguió variando de una región a otra. Aunque el tráfico total podría recuperarse, el contexto de la diversidad de rutas, la asequibilidad, la financiación de las infraestructuras, la disponibilidad de mano de obra y la fiabilidad del servicio sigue siendo frágil.

3.2 A falta de puntos de referencia, indicadores y reglas de decisión acordados previamente, las intervenciones pueden solaparse, entrar en conflicto o prolongarse una vez que desaparece la necesidad que las justificó. Es posible que las rutas esenciales no se establezcan con la suficiente antelación; que las ayudas no estén bien orientadas; que la competencia y los impactos en el público consumidor no se evalúen de forma coherente; y que las medidas temporales resulten difíciles de revocar. La consecuencia es que se producen pérdidas económicas que podrían haberse evitado y la recuperación es más lenta y menos equilibrada.

3.3 Las perturbaciones graves que afecten al espacio aéreo interconectado y a las redes de rutas internacionales pueden requerir una coordinación que trascienda las fronteras nacionales. La comunicación entre autoridades establecida con antelación, el intercambio oportuno de información operacional y los arreglos de contingencia coordinados pueden mejorar la conciencia de la situación, propiciar la continuidad operacional y contribuir a mantener la conectividad aérea internacional. Dicha cooperación debería complementar las responsabilidades nacionales en materia de gestión de crisis y adaptarse, en todo momento, a los arreglos institucionales y a las circunstancias de los Estados participantes.

3.4 Las consecuencias de las grandes perturbaciones pueden ser especialmente graves para los Estados con una capacidad analítica e institucional limitada, incluidos los países en desarrollo sin litoral (PDSL) y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), para los que la conectividad aérea puede constituir un salvavidas económico y social fundamental. A los Estados con capacidades limitadas les puede resultar difícil de aplicar eficazmente un marco global que no vaya acompañado de un apoyo práctico para su implementación. Para un pequeño Estado insular en desarrollo que cuenta con un único aeropuerto internacional y carece de medios de transporte alternativos viables, incluso una perturbación imprevista y breve del tráfico aéreo puede interrumpir el acceso a medicamentos, suministros humanitarios, servicios esenciales y fuentes de sustento económico. En tales circunstancias, la conectividad no es una mera consideración de transporte, sino que es un elemento de la resiliencia nacional.

3.5 Por lo tanto, el objetivo estratégico de *Ningún país se queda atrás* de la OACI reviste una importancia directa. En el marco del Plan Estratégico de la OACI para 2026-2050, se vincula el apoyo a la implementación, la creación de capacidad y la movilización de recursos con la capacidad de todos los Estados para aplicar las políticas y los programas de la OACI y superar las limitaciones que afectan a la infraestructura, la viabilidad económica, la instrucción, el acceso a la cadena de suministro y la coordinación. La resiliencia económica debe integrarse dentro de esa lógica de implementación.

4. COLMAR LA BRECHA

4.1 Esta brecha puede subsanarse mediante dos instrumentos interrelacionados de la OACI. El primero es un módulo específico sobre resiliencia económica, que comprende orientaciones prácticas, indicadores y herramientas de evaluación, dentro del marco mundial de preparación y respuesta ante crisis de la OACI. El segundo es un modelo de estrategia nacional de gestión de crisis en el ámbito del transporte aéreo y la resiliencia de la OACI, capaz de adaptarse a los riesgos, la estructura del mercado y los arreglos institucionales de cada Estado. En conjunto, estos instrumentos ayudarán a los Estados a plasmar las orientaciones globales en medidas nacionales prácticas destinadas a preservar la conectividad aérea internacional esencial y a respaldar respuestas económicas coordinadas y proporcionadas durante situaciones de grave perturbación.

4.2 Como mínimo, una estrategia nacional podría abordar las siguientes cuestiones: a) una evaluación de riesgos múltiples y un mapa de la conectividad esencial, entendiéndose por "conectividad esencial" los enlaces aéreos y los servicios mínimos que un Estado considere necesario mantener para proteger el acceso a los servicios sanitarios y humanitarios, la continuidad territorial y económica, y los flujos críticos de personas pasajeras y carga; b) la designación de personas dirigentes, las responsabilidades

institucionales y los mecanismos nacionales de coordinación, incluidos, cuando proceda, mecanismos de coordinación entre autoridades regionales; c) bases de datos comunes, indicadores de preparación y evaluación rápida de las repercusiones económicas; d) un conjunto de medidas reglamentarias, financieras y operacionales previamente definidas; e) protocolos de comunicación e intercambio de información en situaciones de crisis; f) salvaguardias de la competencia, de los consumidores y de los datos comercialmente sensibles; y g) criterios de activación, examen, desescalada y salida de crisis. Las estrategias deben someterse a pruebas periódicas mediante simulacros y actualizarse tras los simulacros y los sucesos reales. Los criterios de salida de una crisis pueden incluir, por ejemplo, el restablecimiento sostenido de una proporción acordada de la capacidad inicial de asientos para personas pasajeras o de carga, la estabilización de la fiabilidad del servicio y el restablecimiento de los indicadores clave de conectividad dentro de los límites definidos a nivel nacional. Estos indicadores deben servir de orientación para la toma de decisiones, y no funcionar como umbrales automáticos o uniformes a escala mundial.

4.3 La puesta en práctica podría contar con el apoyo de las actividades pertinentes del programa *Ningún país se queda atrás*. La OACI podría proporcionar una estrategia modelo, una lista de verificación de la autoevaluación, un catálogo de indicadores, una plantilla de datos, una herramienta para la evaluación rápida del impacto, instrucción y simulacros regionales; evaluar las necesidades de los Estados; y movilizar recursos de las asociaciones y recursos voluntarios para los Estados que necesiten asistencia. El apoyo debe ser diferenciado: los Estados con sistemas avanzados pueden centrarse en la interoperabilidad y en las pruebas de estrés; los países en desarrollo pueden necesitar herramientas analíticas, instrucción y fortalecimiento institucional; y los Estados con instituciones frágiles o con una capacidad extremadamente limitada pueden necesitar asistencia práctica y por fases para la puesta en práctica. Cuando proceda, las asociaciones voluntarias y los mecanismos de asistencia existentes podrían facilitar la implementación sin que ello suponga nuevas obligaciones financieras vinculantes para los Estados o para la OACI. Este enfoque no daría lugar a una clasificación de los Estados ni a la transferencia de la responsabilidad nacional a la OACI, sino que proporcionaría a los Estados, en particular a aquellos con limitaciones de capacidad, una vía práctica para reforzar su preparación nacional en función de sus circunstancias.

4.4 El fortalecimiento del grado de preparación nacional y de la resiliencia económica puede contribuir a mejorar la capacidad de los Estados para mantener la conectividad aérea internacional esencial y responder de manera eficaz a futuras perturbaciones. La Séptima Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATConf/7) brinda la oportunidad de seguir alineando las iniciativas mundiales de la OACI en materia de preparación ante crisis con su implementación práctica a nivel nacional.

5. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

5.1 Se invita a la conferencia a:

- a) reconocer que las crisis que afectan al transporte aéreo pueden tener causas múltiples y cambiantes y que la recuperación tras una crisis no implica que se esté preparado para la siguiente;
- b) alentar a los Estados a que establezcan, actualicen y pongan a prueba periódicamente, según proceda y de conformidad con sus circunstancias nacionales, una estrategia nacional de gestión de crisis en el ámbito del transporte aéreo y la resiliencia económica;
- c) solicitar al Consejo que elabore un módulo específico sobre resiliencia económica, que comprenda orientaciones prácticas, indicadores y herramientas de evaluación, dentro del marco mundial de preparación y respuesta ante crisis de la OACI, junto con un

modelo de estrategia nacional de la OACI y las herramientas prácticas descritas en el párrafo 4.3; y

- d) solicitar al Consejo que integre la implementación de esta labor en las actividades pertinentes en el marco del objetivo estratégico de la iniciativa *Ningún país se queda atrás*, entre ellas la evaluación de las necesidades, la creación de capacidad, la cooperación regional y el apoyo voluntario a la implementación, prestando especial atención a los Estados que se enfrentan a importantes limitaciones de capacidad.

— FIN —