



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 39º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 28 Iniciativa Ningún país se queda atrás (NCLB)

**ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES
Y MECANISMOS DE RESPUESTA EN LA AVIACIÓN**

(Nota presentada por el Consejo de la OACI)

RESUMEN

En marzo de 2015, los Estados miembros de las Naciones Unidas (ONU) aprobaron el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres que traza una hoja de ruta para abordar la reducción de los riesgos de desastres desde una perspectiva de coordinación entre los distintos sectores. La comunidad internacional se ha apartado del viejo paradigma de respuesta ante emergencias y desastres, abandonando la cultura de la reacción para volcarse a reducir el riesgo de desastres, con intervención de disciplinas tales como la gestión de desastres, su atenuación y el alistamiento. La comunidad de la aviación civil internacional ha transitado un camino semejante, dejando atrás una actitud reactiva respecto a la seguridad operacional para favorecer un enfoque proactivo/predictivo de gestión de la seguridad operacional y la protección. La aviación civil tiene un papel esencial que desempeñar cuando llega la hora de acercar asistencia a los Estados y regiones afectados por desastres naturales, conflictos y pandemias.

Diversos Anexos de la OACI estipulan los requisitos que deben cumplir los Estados en lo relativo a la planificación para situaciones de emergencia y las acciones de socorro en casos de desastre. El Anexo 9 — *Facilitación* incluye disposiciones de larga data para los trámites de control fronterizo a cargo de los Estados en relación con los operativos de respuesta ante desastres. Sin embargo, la OACI no tiene fijado un enfoque programático, organizando en gran medida la respuesta ante situaciones de crisis según las circunstancias. Se propone a la Asamblea para su adopción un proyecto de resolución para el establecimiento en la OACI de un mecanismo de respuesta ante situaciones de crisis y estrategia de reducción del riesgo de desastres en la aviación cuyo propósito es avanzar hacia el objetivo de la OACI de “satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo seguro, regular, eficaz y económico” y dar cuerpo a los conceptos centrales del Marco de Sendai.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a:

- a) tomar nota de las disposiciones de los Anexos 1, 6, 9, 11, 14 y 19 relativas a la planificación para situaciones de emergencia y respuesta ante desastres;
- b) tomar nota del Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres que aprobaron los Estados miembros de las Naciones Unidas y del Plan de acción de las Naciones Unidas sobre la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia que ha hecho suyo la Junta de Jefes Ejecutivos para la Coordinación (JJE) del Sistema de las Naciones Unidas;
- c) respaldar la estrategia de alistamiento y respuesta ante emergencias de la OACI; y
- d) adoptar el texto de resolución de la Asamblea que figura en el apéndice de esta nota.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con todos los objetivos estratégicos.
<i>Repercusiones financieras:</i>	Las actividades indicadas en esta nota estudio se emprenderán en la medida en que se disponga de recursos del presupuesto del Programa regular para 2017-2019 y/o de contribuciones extrapresupuestarias.
<i>Referencias:</i>	<p>Anexo 1 — <i>Licencias al personal</i></p> <p>Anexo 6 — <i>Operación de aeronaves</i></p> <p>Anexo 9 – <i>Facilitación</i></p> <p>Anexo 11 — <i>Servicios de tránsito aéreo</i></p> <p>Anexo 14 — <i>Aeródromos</i></p> <p>Anexo 19 — <i>Gestión de la seguridad operacional</i></p> <p><i>Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Doc 7300)</i></p> <p>Plan de actividades de la OACI</p> <p><i>Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030</i> (UN A/RES/69/283) (disponible en http://www.unisdr.org/)</p> <p><i>Plan de acción de las Naciones Unidas sobre la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia (United Nations Plan of Action on Disaster Risk Reduction for Resilience</i> (JJE, abril de 2013) (disponible en inglés únicamente en http://reliefweb.int/report/world/plan-action-disaster-risk-reduction-resilience)</p> <p><i>Plan conjunto de gestión de emergencias radiológicas del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) (IAEA Joint Radiation Emergency Management Plan (JPLAN))</i> (disponible en inglés únicamente en http://www-pub.iaea.org/books/)</p>

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Uno de los objetivos básicos de la OACI es “satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo seguro, regular, eficaz y económico.” La aviación civil tiene un papel esencial que desempeñar cuando llega la hora de acercar asistencia a los Estados y regiones afectados por desastres naturales, conflictos y pandemias. El transporte aéreo ya ha demostrado ser un catalizador del desarrollo sostenible, capaz además de actuar como principal medio de transporte para hacer llegar la ayuda humanitaria, especialmente a los países menos desarrollados, los países en desarrollo que no tienen salida al mar y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Los transportistas aéreos colaboran en las tareas de evacuación de los pobladores que quedan aislados por un desastre natural o las víctimas de conflictos, y los aeropuertos se han convertido en puntos de concentración para las brigadas de socorro, el material de ayuda, los suministros y el traslado de refugiados.

1.2 El prólogo del Plan de acción de las Naciones Unidas sobre la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia (abril de 2013) que la Junta de Jefes Ejecutivos para la Coordinación (JJE) del Sistema de las Naciones Unidas había respaldado en marzo del mismo año destaca la vital importancia que revisten para todo el sistema de la ONU los esfuerzos para reducir el riesgo de desastres. Allí se enuncia que “hacer frente al dramático aumento de los episodios meteorológicos extremos y megadesastres es uno de los grandes desafíos que enfrenta nuestra era.” En la reducción del riesgo de desastres intervienen disciplinas tales como la gestión de desastres, su mitigación y el alistamiento. Con el plan de acción se pretende acelerar la integración de las actividades de reducción del riesgo de desastres en todas las actividades que la ONU desarrolla en los países en respuesta a la creciente severidad de las perturbaciones que sufren millones de vidas cada año como consecuencia de los desastres. Trece

organizaciones de la ONU¹ han dado prioridad a la reducción del riesgo de desastres en sus planes de trabajo estratégico de 2014-2017, incluyéndola en sus marcos de observación orientados a los resultados.

1.3 En los últimos diez años, los desastres han seguido cobrándose un alto precio, afectando al bienestar y la seguridad de las personas, las comunidades y los países por igual. Más de 700 000 personas han perdido la vida, mientras que otros 1,4 millones han sufrido lesiones y unos 23 millones se han quedado sin techo. Las pérdidas económicas ya superan los 1 300 millones de dólares. Con la experiencia adquirida en las últimas décadas, los Estados han aprobado distintos marcos de las Naciones Unidas para dar respuesta ante desastres, tales como la Estrategia de Yokohama y el Plan de acción para un mundo más seguro (1994, Yokohama, Japón), el Marco de acción de Hyogo 2005-2015 (2005, Hyogo, Japón) y más recientemente el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 (2015, Sendai, Japón). El Marco de Sendai plantea el alcance y el propósito, lo que se busca conseguir, la meta con sus objetivos, las prioridades y los principios rectores para coordinar las acciones estatales de reducción del riesgo de desastres en todos los sectores a nivel local, nacional, regional y mundial. Un elemento importante del Marco de Sendai es el fortalecimiento de otros temarios internacionales post-2015, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU.

1.4 Diversos Anexos de la OACI incluyen disposiciones que estipulan los requisitos que deben cumplir los Estados en la planificación para situaciones de emergencia y socorro en casos de desastre. El Anexo 1 — *Licencias al personal*, el Anexo 6 — *Operación de aeronaves*, el Anexo 11 — *Servicios de tránsito aéreo*, el Anexo 14 — *Aeródromos* y el Anexo 19 — *Gestión de la seguridad operacional* establecen para los Estados las normas y métodos recomendados (SARPS) relativos a la planificación y respuesta ante situaciones de emergencia. El Anexo 9 incluye disposiciones de larga data relativas a los trámites de control fronterizo a cargo de los Estados en relación con los operativos de respuesta en casos de desastre. Las disposiciones se ocupan de la facilitación de los vuelos de socorro tras un desastre natural o provocado por el hombre que plantea un riesgo grave para la salud humana o el medio ambiente, o tras situaciones de emergencia semejantes en las que se requiere la asistencia de las Naciones Unidas. Asimismo, los Anexos 9 y 14 tratan de las medidas de alistamiento de los Estados en previsión de brotes de enfermedades contagiosas.

2. ANÁLISIS

2.1 En sus más de 70 años de vida, la OACI ha respondido a numerosas crisis, desde hechos que atañen específicamente a la aviación hasta desastres naturales y provocados por el hombre que la afectan. Por ejemplo, ha intervenido en el Plan conjunto de gestión de emergencias radiológicas del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para el alistamiento y respuesta de los organismos internacionales ante situaciones de emergencia. Por caso, la Organización realizó una valiosa intervención en marzo de 2011, cuando un terremoto seguido de un tsunami golpearon la costa noreste del Japón, destruyendo la planta nuclear de Fukushima Daiichi. Durante el estado de emergencia, la OACI encabezó un equipo especial de transporte de carácter oficioso. Este equipo se oficializó posteriormente con el nombre de Grupo de trabajo sobre transporte aéreo y marítimo (WG-AMT) en el seno del Comité Interinstitucional sobre Emergencias Radiológicas y Nucleares (IACRNE) que tiene a su cargo la coordinación de los arreglos de las organizaciones correspondientes en preparación y respuesta ante accidentes radiológicos. También puede citarse como ejemplo la activa participación que tuvo la OACI en

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Organización Meteorológica Mundial (OMM), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) y el Banco Mundial

acciones para mitigar los efectos de pandemias, tanto en lo que respecta a la propagación de enfermedades contagiosas como de su repercusión en la continuidad de las actividades de aviación civil internacional.

2.2 La OACI, sin embargo, no tiene fijado un enfoque programático y en gran medida organiza la respuesta ante situaciones de crisis cuando se presentan. Las normas actuales tratan de las responsabilidades de los Estados por la planificación y la respuesta ante situaciones de emergencia y la gestión del control fronterizo pero no existe en la actualidad en la OACI un mecanismo consolidado que se ocupe específicamente de la respuesta de la Organización ante situaciones de crisis que tienen graves efectos en el transporte aéreo y erosionan la confianza del público, como los accidentes aéreos, los desastres naturales y provocados por el hombre, los actos de interferencia ilícita y las pandemias. El objetivo primario de un mecanismo semejante para dar respuesta ante situaciones de crisis debería ser analizar y establecer, según corresponda, las estructuras y los protocolos que permitan una asistencia y coordinación más eficaces en la Sede y las oficinas regionales, junto con una red internacional de puntos de contacto para las acciones de respuesta ante emergencias en la aviación en las que participen organizaciones nacionales, regionales e internacionales. Entre los principios rectores de la política de la OACI, se debería reconocer que corresponde en primer lugar a los Estados la responsabilidad de prevenir y reducir el riesgo de desastres, y que la Organización debería seguir la orientación del Estado o los Estados afectados y actuar en concierto con ellos en todas las acciones de respuesta que emprenda.

2.3 La respuesta de la comunidad internacional frente a los desastres ha experimentado una transformación radical al reemplazar la reacción por la prevención. La aviación civil ha transitado un camino semejante, dejando atrás la actitud reactiva para favorecer un enfoque proactivo/predictivo de gestión de la seguridad operacional, la protección de la aviación y el control fronterizo. Las emergencias y los desastres, tanto de escala regional como internacional, pueden interferir con la infraestructura de aviación impidiendo las operaciones de transporte aéreo en situaciones de necesidad. Para que la aviación pueda dar respuesta acorde es necesario desarrollar infraestructura resiliente que se ajuste a las normas y métodos recomendados (SARPS) de la OACI y responda a una concepción integrada y holística de la gestión del riesgo en la aviación.

2.4 La Organización necesita procedimientos que sirvan para dirigir las respuestas tácticas tanto ante situaciones de crisis en la aviación que pudieran afectar a la seguridad operacional o la continuidad de la aviación civil internacional como frente a desastres (provocados por el hombre o naturales) que tengan un impacto directo en la capacidad de la aviación civil para desplegar a tiempo las acciones de socorro humanitario. El elemento estratégico del enfoque de la OACI apunta a fortalecer la resiliencia de la infraestructura de aviación civil contra los desastres. Si bien son de naturaleza diferente, las respuestas tácticas y los enfoques estratégicos están intrínsecamente vinculados. Por ejemplo, la ayuda a los Estados para desarrollar infraestructuras de aviación civil resilientes a los desastres facilitará luego la respuesta táctica de los Estados al producirse las crisis. Por eso mismo, se requiere un enfoque sistemático que atienda al papel clave que le cabe al Estado afectado, la magnitud multisectorial de las crisis y la necesidad de que la OACI convoque a numerosas entidades para movilizar los recursos necesarios de forma tanto táctica como estratégica.

2.5 Las actividades que la OACI tiene planificadas para colaborar con el mecanismo perfeccionado que se propone son:

- a) coordinar las acciones dentro de la OACI y con el Estado o los Estados afectados, el Sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y demás organizaciones aliadas en respuesta a crisis causadas por desastres naturales o provocados por el hombre;

- b) fomentar la instauración en la aviación mundial de procedimientos proactivos y políticas de alistamiento en zonas de alto riesgo; y
- c) coordinar “equipos de asistencia” integrados por especialistas de los Estados y/o la OACI en situaciones de crisis, en consonancia con la iniciativa *Ningún país se queda atrás* (NCLB) de la Organización.

3. CONCLUSIÓN

3.1 La aviación tiene una enorme capacidad para colaborar en la asistencia que se presta a Estados y regiones en situación de crisis por desastres naturales, conflictos o pandemias. Pero para poder reducir efectivamente el riesgo de desastres se requiere un enfoque que integre a un amplio espectro de intervinientes en diferentes sectores, y a su vez dentro de la comunidad de la aviación civil internacional. El Marco de Sendai traza una hoja de ruta para coordinar las acciones de reducción del riesgo de desastres. La estrategia internacional de reducción de desastres refleja el giro radical dado, que dejó atrás el énfasis tradicional en la respuesta ante el desastre ya ocurrido para ocuparse de reducir las posibilidades de que se produzcan y busca promover una cultura de prevención que ya se está desarrollando en la OACI. Se requiere un enfoque sistemático que reconozca el papel clave que le cabe al Estado afectado, el alcance multisectorial de las crisis y la necesidad de que la OACI convoque a numerosas entidades para movilizar los recursos necesarios tanto táctica como estratégicamente. El proyecto de resolución de la Asamblea que se propone dotaría a la OACI de un mecanismo de respuesta ante situaciones de crisis y una estrategia de reducción del riesgo de desastres, dando cuerpo a los conceptos centrales del Marco de Sendai para avanzar hacia el objetivo de la OACI de “satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo seguro, regular, eficaz y económico.”

APÉNDICE

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA

28/xx: Estrategia de reducción del riesgo de desastres y mecanismos de respuesta en la aviación

Por cuanto el Artículo 44 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional señala que uno de los fines y objetivos de la OACI es fomentar la organización y desenvolvimiento del transporte aéreo internacional para satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo seguro, regular, eficaz y económico;

Por cuanto la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo suya la Declaración de Sendai y el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 que fue adoptado por la tercera Conferencia mundial de las Naciones Unidas sobre la reducción del riesgo de desastres;

Consciente de que los desastres naturales dañan la infraestructura social y económica de todos los países y que sus consecuencias en el largo plazo son especialmente graves para los países en desarrollo al dificultar que se desarrollen en forma sostenible;

Consciente de que la responsabilidad de prevenir y reducir el riesgo de desastres corresponde en primer lugar a los Estados, y que la Organización debería seguir la orientación del Estado o los Estados afectados y actuar en concierto con ellos en todas las acciones de respuesta que emprenda;

Reconociendo que el Anexo 1 — *Licencias al personal*, el Anexo 6 — *Operación de aeronaves*, el Anexo 9 — *Facilitación*, el Anexo 11 — *Servicios de tránsito aéreo*, el Anexo 14 — *Aeródromos* y el Anexo 19 — *Gestión de la seguridad operacional* establecen para los Estados las normas y métodos recomendados (SARPS) relativos a la planificación y respuesta ante situaciones de emergencia y los trámites de control fronterizo para los vuelos de socorro tras un desastre natural o provocado por el hombre;

Reconociendo que la reducción del riesgo de desastres constituye una función importante del Sistema de las Naciones Unidas que merece una atención sostenida, y subrayando la necesidad de que la comunidad internacional demuestre la sólida convicción política que hace falta para usar el conocimiento científico y técnico con el fin de reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales y los peligros ambientales teniendo en cuenta las necesidades que son propias de los países en desarrollo;

Reconociendo que todos los Estados tienen una necesidad vital de contar con infraestructura de aviación capaz de resistir a los desastres para fomentar el desarrollo socioeconómico y para que sirva en situaciones de necesidad en la distribución oportuna y eficiente de la ayuda; y

Reconociendo que todos los Estados pueden beneficiarse al integrar las estrategias de reducción del riesgo de desastres en sus planes estratégicos para el sector del transporte aéreo;

La Asamblea:

1. *Insta* a los Estados a reconocer la importante función de la aviación en el contexto de las acciones nacionales de reducción del riesgo de desastres, incluyendo los planes estratégicos para el sector del transporte aéreo;
2. *Insta* a los Estados a tener en cuenta las prioridades en la reducción del riesgo de desastres que se enuncian en el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 al elaborar sus planes estatales de respuesta ante emergencias y en los requisitos que deben reunir los planes de respuesta ante emergencias de los proveedores de servicios para la aviación;
3. *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;
4. *Encarga* al Consejo que asista a los Estados en el despliegue de estrategias de reducción del riesgo de desastres en la aviación, dando prioridad a los países menos adelantados, los países menos adelantados que no tienen litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo;
5. *Instruye* a la Secretaría General para que establezca en la OACI un mecanismo de respuesta y asistencia ante situaciones de crisis en coordinación con los Estados afectados y los Estados vecinos;
6. *Instruye* a la Secretaría General para que continúe trabajando en colaboración dentro del Sistema de las Naciones Unidas para que todos los Estados afectados por desastres con pérdidas que amenacen la salud humana y el desarrollo reciban asistencia oportuna, coordinada y de calidad; y
7. *Instruye* a la Secretaría General a que vele por que la OACI participe en los mecanismos adecuados, cuando corresponda y siempre que concuerde con sus objetivos estratégicos, que se hayan instaurado en apoyo de la aplicación intersectorial del Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 y el Plan de acción de las Naciones Unidas sobre la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.