



ASAMBLEA — 41º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 13: Programas de facilitación

UN ENFOQUE INTEGRADO DE LA SALUD, LA FACILITACIÓN
Y LA RESPUESTA A LAS CRISIS

[Nota presentada por el Consejo Coordinador Internacional de Asociaciones de la Industria Aeroespacial (ICCAIA), el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI) y la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Líneas Aéreas (IFALPA)]

RESUMEN EJECUTIVO

Basándose en los resultados de la Conferencia de Alto Nivel sobre la COVID-19, la Declaración Ministerial, el trabajo de CAPSCA, CART y el panel de facilitación, se necesita un marco global de respuesta a las crisis para facilitar los viajes aéreos durante una amenaza sanitaria importante, que permita una acción predictiva y una respuesta rápida para evitar acciones descoordinadas que conduzcan a una interrupción prolongada del sistema de aviación. Este marco debería definir una línea inicial sobre la que se construyan los diferentes criterios de cada medida multicapa (inicio, final y nivel) en función de la gravedad de la crisis global. Cada país debería adaptarse a su modo, teniendo en cuenta la situación y la evaluación de riesgos de cada uno de ellos y utilizando modelos basados en datos. La definición de dicho marco precisará de un fuerte liderazgo y cooperación intersectorial.

Acción: Se invita a la Asamblea a ordenar a la OACI que cree una estructura interdisciplinaria para definir un marco de respuesta a las crisis que normalice y armonice las directrices para facilitar los viajes. Esto debería garantizar la colaboración entre el CAPSCA, las organizaciones sanitarias, los expertos en seguridad y facilitación de los Estados y del sector. El marco debería incluir una serie de medidas para supervisar, evaluar y coordinar la respuesta mundial a cualquier amenaza sanitaria que afecte al transporte aéreo.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se refiere a los objetivos estratégicos de Seguridad de la aviación y facilitación.
<i>Repercusiones financieras:</i>	Las actividades indicadas en esta nota de estudio se realizarán con sujeción a los recursos disponibles en el Presupuesto Regular, los Fondos Voluntarios y/o a partir de contribuciones presupuestarias adicionales.
<i>Referencias:</i>	Anexo 9 — <i>Facilitación</i> <i>Manual de facilitación</i> (Doc 9957) <i>Informe de la Conferencia de Alto Nivel sobre la COVID-19</i> (Montreal, 12 al 22 de octubre de 2021) (Doc 10160) <i>Manual sobre la gestión de riesgos a la hora de cruzar fronteras durante la COVID-19</i> (Doc 10152)

¹ Las versiones en español, árabe, chino, francés, inglés y ruso fueron proporcionadas por ICCAIA e IFALPA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La pandemia de COVID-19 dio lugar a una serie de cierres fronterizos descoordinados, cuarentenas y confinamientos que provocaron la suspensión de todos los viajes internacionales. Dos años después de la prolongada recuperación, ha llegado el momento de aprovechar las lecciones aprendidas y de prepararse para gestionar mejor las futuras amenazas sanitarias.

1.2 El cierre de las fronteras, tanto internacionales como, en algunos casos, internas, durante la crisis de la COVID-19 ha tenido un profundo impacto en el sector de la aviación, poniendo de manifiesto que este no estaba preparado para hacer frente a tal situación. La diversidad de respuestas a nivel nacional obstaculizó la recuperación del transporte aéreo, mostrando una falta de coordinación, normalización y armonización.

1.3 Aunque la OACI se veía capaz de dar respuesta ante la crisis de la COVID-19 mediante el CART y el CAPSCA, necesitaba algo de tiempo de organización y su actuación fue, en esencia, de carácter reactivo. Esta importante transición en la respuesta ante desastres de la comunidad internacional supone un cambio desde una cultura de reacción hacia una cultura de la anticipación y la prevención. La aviación civil ha emprendido un cambio similar en su transición desde una cultura de reacción hacia un enfoque proactivo/predictivo respecto a la gestión del control de fronteras y en la seguridad y protección. Una de las principales lecciones aprendidas de esta pandemia es que se requiere un enfoque más proactivo y rápido.

1.4 Al comienzo de la pandemia de COVID-19, se instó a los Estados a prevenir la propagación del virus mediante la aplicación de las disposiciones pertinentes del Anexo 9 — *Facilitación*, a través de la aplicación de su Programa Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo (NATFP, National Air Transport Facilitation Programme) y a reforzar sus planes de preparación para la gestión de los riesgos relacionados con los brotes de enfermedades transmisibles. Algunos Estados informaron de desafíos significativos, como la falta de coordinación, colaboración, aplicación y comunicación entre las distintas partes interesadas, incluida la coordinación con las autoridades sanitarias en las decisiones relacionadas con la aviación.

1.5 El Consejo de la OACI, en su 220º período de sesiones, adoptó un informe del CART y su documento de orientación anexo: “Despegue: Guía para viajar en avión durante la crisis de salud pública de la COVID-19” (TOGD). Las recomendaciones del CART establecieron un marco de orientaciones prácticas y coordinadas para los gobiernos y el sector con el fin de ayudar a la reanudación y recuperación del sector del transporte aéreo internacional sobre una base global coordinada.

1.6 El CAPSCA ha desempeñado un papel fundamental a la hora de proporcionar un foro para el intercambio de información, permitir la toma de decisiones en colaboración entre las partes interesadas de la sanidad y la aviación, y garantizar la difusión adecuada de la información; además, ha elaborado unas orientaciones extremadamente útiles en forma de *Manual sobre la gestión de riesgos transfronterizos* (Doc 10152), en línea con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

1.7 Los ministros que asistieron a la Conferencia de Alto Nivel sobre la COVID-19 (HLCC), en octubre de 2021, acordaron una declaración para la recuperación, resiliencia y sostenibilidad de la aviación. Esta declaración subraya que la prioridad principal e inmediata de la OACI es mejorar la cooperación entre los Estados para permitir la recuperación segura y eficiente de la aviación civil, gestionando al mismo tiempo los riesgos para la salud pública. También se comprometió a adoptar una estrategia de gestión de riesgos multinivel para la aviación civil internacional, que sea adaptable, proporcionada, no discriminatoria y guiada por evidencias científicas en estrecha cooperación y coordinación con el sector de la salud pública, con prácticas acordadas y armonizadas en la medida de lo posible, a efectos de los viajes aéreos, utilizando criterios epidemiológicos comúnmente aceptados, requisitos de pruebas y vacunación, y respaldada por una revisión periódica, un seguimiento y un intercambio oportuno de información entre los Estados. Es fundamental que se apliquen estos enfoques, para futuras olas de COVID-19 y futuras crisis relacionadas con la salud.

1.8 Este documento sugiere la urgente necesidad de desarrollar un marco que defina una serie de medidas comunes, basadas en las lecciones aprendidas y en las mejores prácticas que puedan utilizarse para orientar la respuesta de los Estados a futuras pandemias y emergencias sanitarias, en función de los diferentes niveles de riesgo.

2. DISCUSIÓN

2.1 Se ha demostrado que las estrategias eficaces son las que se basan en pruebas científicas y en el nivel de riesgo, con la capacidad de adaptarse a una situación epidemiológica que cambia rápidamente. Las enseñanzas de la pandemia de COVID-19 pueden utilizarse para crear un valioso recurso para futuras crisis que pueda ser aprovechado y utilizado rápidamente por los Estados.

2.2 A pesar del liderazgo del CART y de las orientaciones del CAPSCA, las incoherencias continuaron. La percepción y la aceptación del riesgo varían de un país a otro, en función de la tolerancia al riesgo, de la situación local y de los intereses sociales; por lo tanto, las medidas que se aplican pueden variar enormemente. La variedad o diversidad de las medidas adoptadas para mitigar los riesgos dificulta la recuperación del transporte aéreo cuando se adoptan a nivel nacional sin una referencia internacional común.

2.3 En el FALP/12, en julio de 2021, la OACI realizó un llamamiento a los Estados para que aplicaran las disposiciones relevantes del Anexo 9 a fin de reforzar los planes de preparación y crear programas de facilitación nacionales. El FALP también acordó que el grupo de trabajo comenzaría a desarrollar el material orientativo para las nuevas y revisadas Normas y métodos recomendados (SARPS), para su consideración por parte del Grupo de Trabajo sobre Material Orientativo (*Working Group on Guidance Material*, WGGM), así como su correspondiente inclusión en la siguiente revisión o enmienda del *Manual de Facilitación* (Doc 9957).

2.4 El sector apoya firmemente la recomendación del FALP para desarrollar esta orientación y que, además, sugeriría un marco de respuesta ante crisis en base a las orientaciones del CART, las recomendaciones y lecciones aprendidas por los Estados y el sector que pudieran utilizarse en futuras crisis sanitarias, y que permitiría medidas predictivas y una rápida respuesta.

2.5 El marco de respuesta a la crisis debería ser definido por un grupo multidisciplinar, formado por puntos focales, representantes de los Estados miembros, representantes de la OACI (regional), expertos en facilitación, el CAPSCA, autoridades y expertos en aeronavegabilidad, expertos en seguridad, autoridades sanitarias nacionales, la OMS y las partes interesadas del sector.

2.6 La definición de este marco de respuesta a la crisis debe basarse en lo aprendido de la COVID-19 y otras crisis pasadas, teniendo en cuenta la aplicación de las recomendaciones del CART, las aportaciones del CAPSCA y las mejores prácticas posibles del sector. El marco debe incluir elementos como:

- a) un centro de mando global para el seguimiento de la situación que permita evaluar periódicamente los riesgos sanitarios y su evolución. Este centro de mando debe difundirse ampliamente, estar disponible para todo el mundo y basarse en las publicaciones disponibles revisadas por profesionales y en datos verificados;
- b) definiciones comúnmente acordadas sobre la gestión del riesgo multinivel, como la prueba de vacunación, la prueba de recuperación o la metodología de prueba del virus y la respectiva duración de la validez y la fecha de caducidad; y
- c) criterios para caracterizar los niveles de riesgo para la salud, de modo que su evaluación y clasificación sean compartidas internacionalmente y tengan una referencia estándar común. Estos criterios deben basarse en los datos disponibles (niveles de incidencia, mortalidad, tasas de letalidad de los casos, número básico de reproducción) y utilizarse para determinar cuándo introducir y eliminar gradualmente (escalar/desescalar) los

niveles de respuesta del marco de respuesta a la crisis. Esta caracterización debe basarse en una matriz de evaluación de riesgos basada en todas las medidas de mitigación disponibles.

2.7 La gestión del riesgo multinivel ha demostrado su eficacia cuando se aplica correctamente. Las medidas han incluido higiene, ventilación, filtración, desinfección, máscaras, distancia social, pruebas, vacunación, reconocimiento de certificados de recuperación e interoperabilidad. La armonización y la normalización son necesarias para que los viajeros comprendan las restricciones y los requisitos, los cumplan y planifiquen sus futuros viajes.

2.8 Este marco debería definir los diferentes criterios de cada medida multinivel (inicio, final y nivel) como una función de la gravedad de la crisis global. A continuación, se puede considerar cómo se adapta cada país a partir de esta valoración inicial para tener en cuenta las particularidades de cada uno de ellos.

2.9 En función de la situación global, el marco también debería definir una valoración inicial basada en un enfoque de gestión de riesgos de multinivel. Deben considerarse estas medidas para la situación actual y las previstas para la evolución futura (medidas paliativas o adición de otros niveles). Una valoración inicial comúnmente acordada fomentaría la armonización internacional, mientras que las medidas específicas regionales o nacionales podrían añadirse a continuación para tener en cuenta las situaciones locales.

2.10 Para adaptar las medidas adoptadas a una situación que evoluciona rápidamente, es esencial el uso de modelos basados en datos. Se debe poder acceder a los mismos de manera gratuita y su uso debe ser generalizado para ayudar a evaluar y definir las repercusiones de una determinada estrategia de pruebas. El uso de modelos basados en datos debe generalizarse para poder evaluar las medidas que se quieren aplicar y adaptarlas a la evolución de la situación. Los modelos deben adaptarse a la última información disponible, validarse con casos de estudio notificados, compartirse y poder accederse gratuitamente. La actualización de las medidas multinivel asociadas a cada nivel de riesgo debe ser comunicada periódicamente para que todos los Estados puedan consultarla.

2.11 El marco de respuesta a la crisis también debe considerar la preparación de la respuesta a la crisis. Deben establecerse intercambios periódicos para compartir el retorno de la experiencia de cada agente, establecer simulacros para practicar e interiorizar las lecciones aprendidas para mejorar el marco.

3. CONCLUSIÓN

3.1 La facilitación y la recuperación de los viajes aéreos solo pueden tener éxito y ser eficaces si las medidas son coherentes, se basan en datos y en una estrategia de riesgo multinivel, tal como se acordó en la HLCC.

3.2 Para ello, es necesario desarrollar un marco de respuesta a la crisis. En la definición deben participar todas las partes interesadas de la aviación, tanto organismos reguladores, organizaciones sanitarias, asociaciones como representantes del sector.

3.3 Para construir este marco, es necesario un esfuerzo multidisciplinar que incluya a expertos en salud, facilitación y seguridad. Este grupo debe reunir al CAPSCA y a grupos de expertos en facilitación para desarrollar una serie de medidas (o menú de opciones) que puedan ser utilizadas por cada Estado miembro, en función de su entorno específico y su contexto local, para ajustar su propia estrategia.