

PLAN DE VUELO PARA LA RECUPERACIÓN DE LA AVIACIÓN EN LATINOAMÉRICA. UNA MIRADA AL DÍA DESPUÉS DEL COVID-19

ABSTRACTS

La pandemia generada por el COVID-19 sin duda alguna ha generado un impacto global en distintos aspectos que hoy nos obligan a replantear las estrategias utilizadas para el desarrollo de distintos modelos de negocio. El objetivo de esta investigación es poder identificar cual es la situación general actual de la aviación en el mercado global, como se refleja en el entorno latinoamericano y cuales pueden ser los objetivos en los cuáles se enmarque un plan de recuperación, todo basado en los lineamientos y recomendaciones entregadas por la Organización de Aviación Civil Internacional -OACI-, en línea con los compromisos de los estados y las organizaciones multinacionales que los agrupan.

The pandemic created by COVID-19 has undoubtedly generated a global impact in different aspects that have forced us to rethink the strategies used to develop different types of business models. The objective of this research is to identify what is the current general situation of aviation in the global market, as reflected in the Latin American environment and what may be the objectives in which a recovery plan is framed, all based on the guidelines and recommendations given by the International Civil Aviation Organization-ICAO-, in line with the commitments of the states and multinational organizations that are grouped in it.

PALABRAS CLAVE: Reactivación, regiones, estrategias, aviación civil, transporte aéreo.

KEY WORDS: recovery, regions, strategies, civil aviation, air transport.

El mundo ahora será un lugar mejor. Creo que es la premisa de mucho de los estudiosos del derecho, la economía y las ciencias sociales, la cual tiene como sustento la oportunidad de oro que muchos sectores han tenido para reorganizar estrategias que permitan que su negocio se desarrolle aún en los ambientes más hostiles e impredecibles. Sin lugar a duda el transporte ha sido una pieza clave para sobrellevar y superar la crisis que ha dejado en muchos países el COVID-19, no obstante, también ha sufrido una serie de altibajos que han llevado a replantear el modelo de negocio de la industria, revelando puntos débiles y aspectos que también lo fortalecen.

La aviación no ha escapado de esta situación. Como nunca antes en los más de 100 años de historia del transporte aéreo habíamos tenido la necesidad de dejar en tierra gran parte de las aeronaves que sobrevolaban el espacio aéreo mundial, todo con el fin de salvaguardar la vida humana y darles tiempo a los científicos, (a quienes desde ya expreso mis más sinceros agradecimientos por su labor), para conocer, estudiar e implementar medidas para evitar la rápida propagación del COVID-19. Dicho esto, es claro que el mundo que enfrentó otras pandemias que generaron crisis a nivel global no es el mismo y el hecho trascendental es que hoy, gracias a la aviación, nuestro planeta cada vez es más pequeño y alcanzable. Sobra decir que un ciudadano latinoamericano, saliendo de cualquiera de los extremos del continente puede llegar al otro lado del mundo en un tiempo no mayor a 24 horas, incluyendo un par de escalas, esto es, por ejemplo, abordando un vuelo en la ciudad de Buenos Aires, llegando en menos de 3 horas a Sao Paulo, conectando con Dubái sin bajarse del avión y al cabo de 16 horas estar en medio oriente. Lo mismo pasa con el pasajero que toma su vuelo desde Bogotá a Santiago de Chile, donde estará en menos de 6 horas, conectando su vuelo con destino a Auckland donde arribaría 14 horas después.

Estamos conectados y esta fue una de las principales herramientas que permitieron que el COVID-19, con su facilidad de contagio, en muy pocos meses después de su aparición fuera declarado por la Organización Mundial de la Salud como una pandemia. Por esto, la aviación sin duda fue uno de los principales actores que tuvo que detenerse para atenuar el ya disperso virus, generando pérdidas que hasta hoy se siguen calculando, no obstante, también jugará un papel fundamental para la reactivación de las economías que hoy se han visto tan afectadas en medio de una tormenta que por momentos parece ser interminable.

Dicho esto, es fundamental que nuestra región pueda unirse en esfuerzos que permitan, de manera segura, económica, eficiente y rápida brindar herramientas a través de estrategias convenidas entre todas las naciones que permitan consolidar nuestra región en un hito de la reactivación, permitiendo que los pasajeros latinoamericanos y de otros continentes puedan ver en nuestra región la oportunidad de viajar, conocer, reconectarse con tantos atractivos y que finalmente esto se traduzca en más oportunidades para la región. No se pretende con este escrito analizar todos los vectores que hacen parte de la reactivación segura del transporte aéreo, de hecho, porque a diario pueden generarse reconsideraciones que permitan encaminar medidas a resultados más efectivos. Lo que se pretende es resaltar la necesidad que nuestras naciones, a través de las distintas asociaciones que las agrupan, puedan concertar garantías que se ajusten a lineamientos mundiales para sobrellevar la pandemia y caminar hacia una reactivación segura.

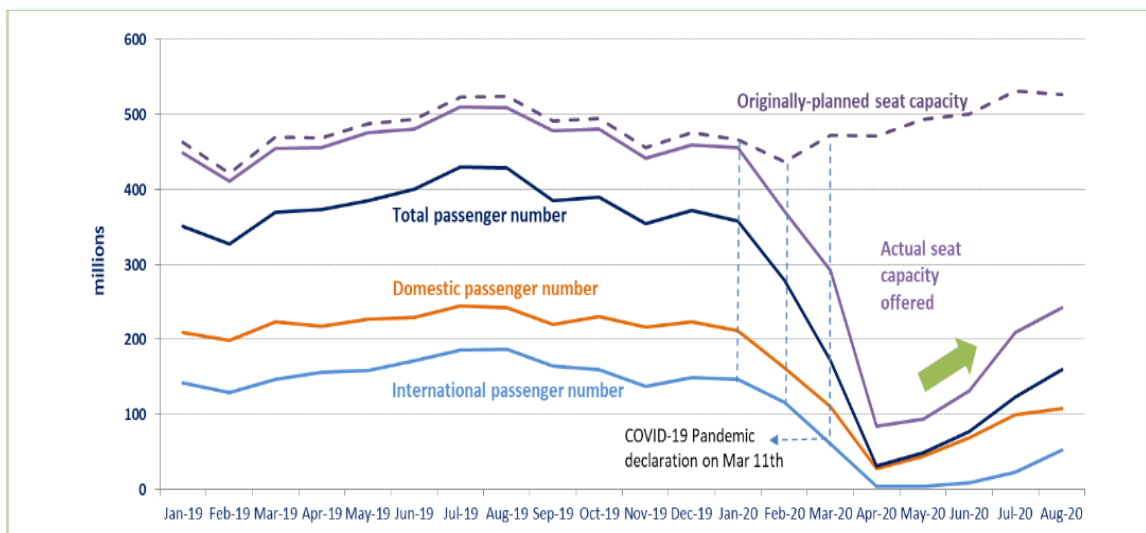
1. EL PANORAMA EN LATINOAMÉRICA.

El panorama en América latina no ha sido fácil como en el resto del planeta. Como lo indica Cantiano (2021) “el número de vuelos diarios disminuyó un 90% desde el comienzo de la pandemia; a junio del 2020, Europa recién comenzó a recobrar el ritmo de sus vuelos con mucha lentitud, en Latinoamérica muchos países tienen sus fronteras cerradas, por ello los vuelos internacionales se encuentran suspendidos, sólo operan vuelos de cabotaje. Brasil, México y Chile en marzo operaban de esta manera. En EE.UU., uno de los principales focos del mercado aéreo, las compañías siguen operando con vuelos de cabotaje e internacionales hacia aquellos países los cuales les permiten ingresar durante la pandemia; las restricciones internas no fueron tan severas, en algunos estados se siguió operando normalmente a pesar de los más de 1.000.000 de infectados y más de 100.000 fallecidos.”

Es así como podemos evidenciar que este análisis se ve reflejado en las estadísticas reportadas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en donde se puede observar a simple vista la impactante disminución de la cual todos fuimos testigos una vez fue declarada la pandemia por la Organización Mundial de la Salud, (OMS).

En la siguiente grafica elaborada por la OACI podemos observar como tanto la capacidad como la demanda de pasajeros nacionales e internacionales en el mundo alcanzaron sus niveles históricos más bajos, cayendo en un 60% desde enero a agosto pasando de 3.1 billones de pasajeros en 2019 a 1.2 billones de pasajeros en 2020.

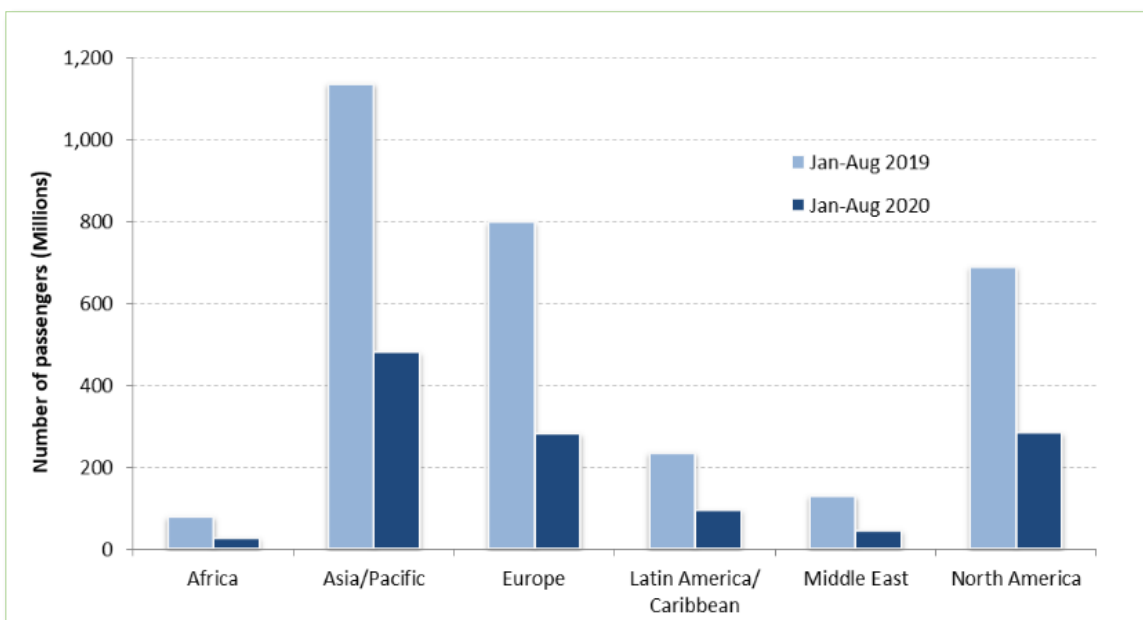
Gráfico No. 1. Disminución de la capacidad y demanda de los viajes en avión a nivel mundial.



Fuente: Organización Mundial de Aviación Civil OACI. Sainarayan A. (2020). "Impacto económico de la COVID-19 en la aviación civil" en https://www.icao.int/NACC/Documents/Meetings/2020/FRM/P01-ICAO-EconomicImpactCOVID-19_NACC-SPA.pdf (Consultada el 16 de mayo de 2021)

En el caso específico de nuestra región podemos decir entonces que en el primer trimestre del año 2020 "los aeropuertos latinoamericanos perdieron 40 millones de pasajeros, una pérdida de aproximadamente 700 millones de dólares." Lo anterior, como se evidencia en la siguiente grafica se ve reflejado en la disminución del aporte al numero de pasajeros a nivel mundial por parte de Latinoamérica y la impactante disminución de los pasajeros que se originan en Norteamérica y Asia, fuente importante de ingresos por pasajeros que llegan a nuestros países por turismo o negocios.

Gráfico No. 2. Número de pasajeros por región de enero a agosto. Comparación 2019 -2020.



Fuente: Organización Mundial de Aviación Civil OACI. Sainarayan A. (2020). "Impacto económico de la COVID-19 en la aviación civil" en https://www.icao.int/NACC/Documents/Meetings/2020/FRM/P01-ICAO-EconomicImpactCOVID-19_NACC-SPA.pdf (Consultada el 16 de mayo de 2021)

2. LA ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL Y SU ROL PROPOSITIVO EN EL ESCENARIO POST- PANDEMIA.

Como bien lo indica Donato (2021) *el transporte aéreo internacional ha enfrentado a lo largo de los últimos años el impacto de factores exógenos, tales como la crisis de petróleo (hasta el presente, dependiente del combustible fósil), la guerra entre*

Irán e Irak, la guerra del Golfo, la crisis asiática, septiembre 2001 de ataque terrorista, el SARS, la recesión mundial y actualmente el covid-19, evidenciando un alto grado de vulnerabilidad.

No obstante, lo anterior, este organismo especializado de las Naciones Unidas ha siempre se ha mantenido el rumbo indicado, buscando los mayores consensos entre los países que la integran. La aviación sin duda, como lo indica el Dr. Videla Escalada (1978, pp. 36-38) en su tratado de derecho aeronáutico, tiene dos caracteres fundamentales que nos permiten, desde la óptica del derecho aeronáutico, hacer un análisis crítico a la situación que atraviesa la aviación y a la propuesta que este documento pretende realizar para enriquecer la recuperación del transporte aéreo en América Latina.

“El primero de ellos es el dinamismo, que como característica no ofrece dificultad alguna: la aviación ha experimentado en pocos años un progreso extraordinario, como consecuencia de lo cual, sus necesidades, problemas y funciones se han transformado y continúan variando a un ritmo velocísimo, no tan solo desde el punto de vista técnico, sino también social. Ante la variabilidad de su objeto, el derecho aeronáutico para responder a sus finalidades específicas se ha visto precisado a adaptarse, en constante evolución a las nuevas condiciones que el adelanto de la aviación impone de manera continua.

En rigor, el dinamismo se relaciona con dos características más salientes del mundo actual, la vigencia y el desarrollo de la técnica al servicio del hombre y la rapidez de la evolución, del cambio de las condiciones ambientales, materiales y sociales, reflejo de aquello que Savatier denomina, en sus admirables “metamorfosis del derecho civil”, la aceleración de la historia.

El segundo de ellos es la internacionalidad, del que no resulta difícil hallar el justificativo de esta interesante característica. En primer término, es una consecuencia del medio donde se desarrollan las actividades reguladas por esta disciplina: el espacio aéreo es, por esencia, uno solo para todos los países de la tierra, las fronteras que lo dividen son muy teóricas y las probabilidades que existen de someterlo a un dominio verdaderamente efectivo son escasas y hasta pueden calificarse como nulas a partir de ciertas capas de la atmósfera; debe reconocerse que si el mar es difícilmente susceptible de apropiación por un Estado, la imposibilidad es aun mayor en cuanto al espacio. Por otra parte, considerado como medio de comunicación, el espacio aéreo presenta una modalidad específica: al ser uno, el espacio atmosférico une a todos y cada uno de los estados del globo; hay países que no se comunican entre sí por la tierra firme o por medio del mar, pero en cambio, todos se vinculan directamente por la atmósfera; mediante la utilización del espacio aéreo, no hay naciones que puedan quedar aisladas entre si por muy distantes que estén situadas geográficamente.”

Aunque estas palabras fueron escritas a finales de los años 1970, el maestro Videla Escalada nos entrega máximas, tal vez en un ejercicio premonitorio, que hoy nos sirven de sustento para poder argumentar la necesidad que los estados puedan llegar a consensos que permitan elaborar estrategias para afrontar juntos, con espíritu solidario, los escenarios que trae consigo el mundo después de la pandemia generada por el virus COVID-19.

Estamos conectados: ese es un principio fundamental que la OACI ha tenido como bandera para poder liderar ejercicios de consolidación de normativas, directrices y documentos que hacen posible que la aviación mundial funcione bajo un precepto de integralidad, haciendo así que un comandante que sale con su tripulación y pasajeros de la ciudad de Lima hasta Nueva York, lo haga con la absoluta seguridad que el aeropuerto del cual despegaba conserva características, en lo fundamental idénticas, al aeropuerto de destino a más de 5.800 kilómetros.

Esto mismo debe aplicarse con los retos que nos deja la pandemia, poder tener protocolos, medidas unificadas, razonables, eficaces y económicas que brinden los más altos estándares de seguridad a la industria, sin sacrificar el flujo de caja que ya, con el panorama económico mundial, no tiende a una pronta mejoría.

Por lo anterior, y en palabras del Presidente del Consejo de la OACI *“El mundo tenía sus ojos puestos en el Consejo de la OACI para recibir orientaciones de alto nivel necesarias para que los gobiernos y la industria inicien la reanudación del transporte aéreo internacional y la recuperación tras la Covid-19 (...) hemos respondido a este llamamiento con la entrega de este informe y sus recomendaciones, y el documento de orientación “Take-off” (El despegue), que permitirán armonizar las medidas y formas de mitigación de los sectores público y privado a medida que el mundo empiece a volar de nuevo, estando en total consonancia con las recomendaciones más recientes y prudentes de que disponemos sobre aspectos sanitarios y de la salud del público viajero”*

Ahora el reto es de los Estados. Razón por la cual, cada una de las organizaciones internacionales que los agrupan, en nuestro caso latinoamericano, deben salir a abanderar los procesos que permitan que por lo menos en los puntos claves propuestos por la OACI, tengamos normativas unificadas que garanticen que un pasajero europeo, que pretenda en los próximos meses adelantar reuniones de negocio en cualquier país de nuestro continente, no se encuentre en cada uno de estos con un sin número de normativas, algunas sin sustento científico, que le restrinjan su movilidad o hagan más difícil y costoso su tránsito de un país a otro.

Esto quiere decir finalmente que, teniendo en cuenta los aportes tan importantes que realiza Latinoamérica al transporte aéreo global, adoptar *“estas orientaciones facilitarán la convergencia, el reconocimiento mutuo y la armonización de las*

medidas de la aviación relacionadas con la COVID-19 en todo el mundo, las cuales se ha previsto que sirvan de apoyo para la reanudación y recuperación de los viajes aéreos mundiales de manera segura, protegida y sostenible.”

El pasado 10 de marzo de 2021, previo a todo un año de estudios y recolección de experiencias alrededor del mundo, el *Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (CART)*, entregó la tercera edición de *“El despegue: Orientaciones para el transporte aéreo durante la crisis sanitaria causada por la COVID-19”*, el cual se convierte en una guía para que los estados puedan, de forma paulatina, segura, armónica y eficaz tomar medidas concretas que permitan la reactivación del sector aeronáutico.

3. “EL DESPEGUE: ORIENTACIONES PARA EL TRANSPORTE AÉREO DURANTE LA CRISIS SANITARIA CAUSADA POR LA COVID-19

Latinoamérica, donde confluyen países como Brasil, Argentina, Colombia, Panamá, México entre otros focos de conexión a nivel mundial, donde el flujo de pasajeros a través de *Hubs* de aviación como lo son el aeropuerto de Sao Paulo Guarulhos, Eldorado en la ciudad de Bogotá y el Internacional Jorge Chávez de la ciudad de Lima, que cuya sumatoria de pasajeros antes de pandemia nos entregan un movimiento de más de 90 millones de pasajeros en un año, debe garantizar que de manera armónica se implementen las medidas estándar recomendadas por la OACI a través de la CART. Esto solamente se podrá lograr con la voluntad política ceñida a los lineamientos científicos que sustentan cada una de las medidas adoptadas, permitiendo así la homogeneidad y fácil tránsito de pasajeros, tripulaciones y demás elementos que hacen parte del medio ambiente aeronáutico.

3.1. Razones de la iniciativa del Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (CART).

“Con la ayuda y orientación de las partes que integran la comunidad de la aviación civil, la OACI recomienda un enfoque por etapas que permitirá el regreso seguro en gran volumen a los viajeros aéreos nacionales e internacionales. El enfoque introduce un conjunto básico de medidas para formar un protocolo de seguridad de salud de la aviación, que sirva de referencia para proteger a los pasajeros y trabajadores de la aviación del COVID-19.”

Estas medidas permitirán el crecimiento de la aviación mundial a medida que se recupera de la pandemia que hoy subsiste. Sin embargo, es importante reconocer que cada etapa de esa recuperación necesitará una recalibración de medidas teniendo en cuenta los objetivos comunes planteados, que permitirán los viajes

aéreos de manera segura, incorporando nuevas medidas de salud pública en el sistema de aviación que servirán para apoyar la recuperación económica y el crecimiento de los países.

“El trabajo de la CART debe reconocer la necesidad de reducir los riesgos para la salud pública y al mismo tiempo ser sensible a lo que es operacionalmente factible para aerolíneas, aeropuertos y otros intereses de la aviación. También considera la evolución de los protocolos que están disponibles para mitigar el riesgo de contagio, incluidas las pruebas y la introducción de nuevas vacunas disponibles.”

3.2. Objetivos

El Grupo de trabajo de recuperación de la aviación del Consejo (CART) se ha planteado una serie de objetivos que tienen como pilares fundamentales la economía, homogeneidad, proporcionalidad, seguridad y eficacia. Dentro de estos, no solamente se piensa en la reactivación de la aviación desde el punto de vista de las aeronaves y aerolíneas, sino también, da herramientas para la reactivación de aeropuertos y servicios conexos a la aviación. Es así como para la elaboración del documento, se tuvo en cuenta:

- *Permanecer enfocados en los fundamentos: seguridad, protección y eficiencia.*
- *Promover la salud pública y la confianza entre los pasajeros, los trabajadores de la aviación y el público en general;*
- *Reconocer a la aviación como motor de la recuperación económica*

Estos objetivos, se pueden traducir en que debe observarse la aviación y todo lo que con ella se relaciona conservando los más altos estándares de calidad, esto teniendo en cuenta que la seguridad es lo que mantiene hoy al transporte aéreo funcionando y evolucionando hacia tecnologías cada vez más eficaces.

Ser Eficientes, definitivamente ese ha sido uno de los llamados más importantes a los cuales la aviación ha tenido que acudir, esto se logra reduciendo costos, disminuyendo los tiempos en el aeropuerto, mantenimientos más ágiles y sistematizado, lo que se traduce finalmente en una mayor amplitud de margen de ganancia para las aerolíneas, pieza que puede ser considerada como la más frágil en esta ecuación.

En lo que respecta al transporte aéreo, la recuperación de la confianza de los usuarios es algo que poco a poco se irá logrando, esto a través de la promoción de políticas de salud pública con total sustento científico, basadas en la evidencia global y que sean de fácil acceso a los pasajeros, tripulaciones, trabajadores de los aeropuertos y demás personal operativo. Los estados deben entender que el esfuerzo por evitar el contagio por el virus debe aplicarse a todas las etapas del

negocio, de forma racional, lo cual tendremos la oportunidad de analizar en los siguientes puntos.

Finalmente es fundamental que los estados empiecen a trabajar de la mano de las aerolíneas y demás actores del medio ambiente aeronáutico entendiendo, en primera instancia, la fragilidad y volatilidad de las finanzas de este sector, entendiendo que el transporte aéreo será de vital importancia para recuperación de las economías a nivel global y regional, lo que hace necesario que se brinden todos los mecanismos que apoyo para apalancar las medidas que se tomen desde todos los extremos para conseguir que las aeronaves vuelvan a los cielos de forma segura, eficiente y llenas de pasajeros dispuestos a moverse y reactivar las economías de nuestras naciones.

Dicho lo anterior, es valido resaltar los siguientes principios orientadores que pueden enriquecer las políticas estatales recomendadas por la CART, aplicables a los lineamientos que puedan adelantar cada uno de los países:

- *“Las políticas deben ser capaces de capitalizar la dilatada experiencia del sector y aplicar los mismos principios utilizados para la gestión de riesgos de seguridad y protección. Esto incluye monitorear el cumplimiento, revisar la efectividad de las medidas a intervalos regulares y adaptar las medidas a las necesidades cambiantes, así como métodos y tecnologías mejorados.”*

Esto no significa más que aprovechar los años de experiencia en el manejo de un sin numero de protocolos, medidas, parámetros y manuales de seguridad, que como pilar fundamental de la aviación, permite que este tipo de requerimientos no sean ajenos al día a día de la aeronáutica a nivel global. Es por esto por lo que tanto empresas y autoridades aeronáuticas son los llamados a liderar el desarrollo e implementación de estos manuales.

- *“Coherente y armonizado en la mayor medida posible, pero lo suficientemente flexible para responder a la evaluación del riesgo y la tolerancia al riesgo regional o situacional. La aceptación de medidas equivalentes basadas en principios compartidos y criterios reconocidos internacionalmente será un facilitador fundamental para restaurar los servicios aéreos a nivel mundial”.*

Este elemento es trascendental para cualquier recomendación emanada de la OACI, donde siempre se busca entender las realidades que hacen única a cada nación, no obstante, buscando siempre el mayor grado de

homogeneidad en las decisiones y reglamentaciones que se adopten. En este caso en particular, por su mutabilidad tan elevada, cada una de las políticas debe estar dirigida a entender que los avances en cada uno de los Estados no será el mismo, por lo que la revisión constante de medidas será una labor necesaria para no generar desproporciones en su aplicación.

- *“Respaldado por evidencia médica y consistente con las mejores prácticas de salud pública”.*

Sin duda alguna y teniendo como principio fundamental el rigor científico, los estados deberán concertar, teniendo en cuenta el estudio de la evolución de la pandemia, cuales medidas serán las más idóneas basados en la verificación científica que garanticen el más alto nivel de seguridad. Sin este principio que nos brinda organización y una misma línea de pensamiento, sería imposible poder estructurar medidas solidas que mitiguen el riesgo generado por el virus.

- *“Rentable, proporcionado y que no menoscaba la igualdad de oportunidades de competir”.*

Como se ha mencionado y es evidente a cualquier mirada realizada al sector, las medidas que se adelantes deben ser proporcionales y no deben implicar elevados sobrecostos para las aerolíneas y aeropuertos, lo anterior con el objetivo de no afectar el ya debilitado balance financiero de la aviación a nivel global.

- *“Altamente visibles y comunicados de manera efectiva y clara a la comunidad de la aviación, así como al público en general.”*

Es fundamental, en esta era de la información inmediata, poder garantizar que las medidas sean oportunamente conciliadas y dadas a conocer a todos los actores, en especial a los pasajeros, quienes contando con normativas homogéneas no tendrán inconvenientes de cumplirlas en cada uno de los aeropuertos a los cuales sus planes de viajes los lleven, evitando así hacer más incomoda la experiencia de viaje que hoy por hoy implica una serie de protocolos que nunca antes habíamos tenido que cumplir.

- *“De conformidad con las obligaciones del Estado en virtud del Convenio de Chicago y otros tratados y acuerdos internacionales, así como con las normas y prácticas recomendadas aplicables a la aviación y la salud pública”.*

Sobre este particular, Donato (2021), en sus comentarios sobre la labor de la OACI ante la pandemia del COVID-19, nos dice que *“su evocación intenta que todos los protagonistas del sistema de transporte aéreo pongan énfasis que la cooperación, colaboración, coordinación e intercambio de información, constituyen elementos indispensables para atenuar los impactos que produce en la comunidad aeronáutica internacional este tipo de graves emergencias, reclamando a los Estados Contratantes (193) una rápida y eficaz respuesta a los mismos. Para los que sostienen la ineficacia de las agencias de las Naciones Unidas, como el caso de la OACI y la OMS, debo recordarles que dichos organismos no revisten el carácter de supranacionales; ergo, el grado de eficiencia y eficacia dependerá del cumplimiento de todos y cada uno de los Estados miembros, en donde en más de uno impera una burocracia insensible a los alcances de medidas que se articulan en beneficio de toda la comunidad internacional.”*

Fundamental entonces, recogiendo la opinión de tan importante voz en materia de derecho aeronáutico latinoamericano, que no puede ser otra organización más que la OACI, especialista en materia de aviación quien lidere este tipo de procesos, lo cual permitirá que la normativa y decisiones tomadas sean eficaces y homogéneas, lo anterior teniendo en cuenta la estrecha relación que desde hace tantos años se ha forjado desde el seno de esta organización con todos los estados que la integran.

4. PRINCIPIOS GENERALES DE LAS MEDIDAS PARA MITIGAR EL CONTAGIO DE COVID-19 EN LOS AEROPUERTOS LATINOAMERICANOS Y PROPENDER POR UNA REACTIVACIÓN SEGURA DE LA AVIACIÓN.

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.

Teniendo en cuenta las recomendaciones y lineamientos, que posterior a un exhaustivo análisis de un año de experiencia de la pandemia de COVID-19 realizado por la CART, a continuación, entregamos un análisis a los principios rectores que deben caracterizar una implementación homogénea de medidas de mitigación alrededor de los aeropuertos de Latinoamérica.

Este análisis parte del principio fundamental que abanderó la investigación realizada por la OACI, donde la revisión constante de las medidas tomadas con los equipos científicos y finalmente el comportamiento del virus y avance de la pandemia será quienes permitirán el aumento o disminución de medidas para lograr una labor que verdaderamente mitigue la transmisión del COVID-19 a través del transporte aéreo de personas.

A continuación, se realizará un breve análisis de los *“Diez (10) principios fundamentales para una recuperación segura, protegida y sostenible”* de la aviación aplicados a la realidad latinoamericana, con el fin de que todos los estados puedan aplicarlos a sus normativas que impacten en el sector aeronáutico.

4.1. *“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.”

La salud de las personas es fundamental y por tal motivo las autoridades competentes deben velar por implementar medidas que, sustentadas en las investigaciones de carácter científico, permitan mitigar el contagio por COVID-19 o cualquier patología, garantizando que estas se enmarcarán en la proporcionalidad y la verificación constante de su eficacia, todo con el fin de no exponer al pasajero a medidas innecesarias que no aporten a su protección.

Los Estados deben propender por que la comunicación de las medidas tomadas por las autoridades competentes a los pasajeros sea a través de canales de comunicación asertivos, previa verificación de que las medidas tomadas tienen un sustento científico. De igual manera, esta labor de concertación debe implicar un acuerdo multinacional, buscando consensos que permitan que los pasajeros no tengan multiplicidad de requerimientos para volar de un estado a otro, sino por el contrario, a través de las distintas asociaciones internacionales de carácter regional puedan acogerse

directrices aplicables a todos los aeropuertos, sintetizando procesos y garantizando mayor seguridad para el pasajero.

4.2. “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.”

La situación actual del sector ha traído consecuencias sin precedentes, afectando sin discriminación las economías de distintos sectores en todos los países. Por lo anterior, las organizaciones multilaterales deben observar con la mayor precaución las voces del sector donde solamente se recogen por estos días leves números de mejoría, los cuales podrán aumentarse teniendo respuestas concretas por parte de los gobiernos, que desde lo económico hasta lo operacional, deben alinearse con la realidad de un sector fuertemente golpeado, con altos niveles de desconfianza y que con su amplia pernocta durante el 2020 tiene un largo camino que recorrer para su recuperación.

4.3. “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.”

Nada hace más grande a Latinoamérica que estar conectados. Todos nuestros países históricamente los ha unido fuertes lazos de hermandad que, en este momento, más que nunca deben ser estrechados para que de forma conjunta el tráfico de pasajeros a nivel regional pueda recuperarse y así evitar el colapso de otros mercados que directamente dependen de la aviación. Un reto como nunca antes será el que permitirá que las vacunas, pruebas, insumos médicos, entre otros, puedan llegar a los más recónditos lugares de nuestra región.

En esto sin duda la aviación jugará un papel fundamental, la rapidez e inmediatez con la que una aeronave puede llevar de un lugar a otro personas y mercancías, hará que su protagonismo como siempre sea histriónico.

- 4.4. “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.”**

Es necesario que por más que los estados traten de contemplar medidas tendientes a evitar la propagación del virus en sus fronteras, las mismas deben estar enmarcadas en los principios generales que hacen posible la aviación mundial. La vocación de estas medidas indiscutiblemente debe ser temporal y siempre analizando la evolución de la pandemia. Los cierres de aeropuertos, limitación de llegadas y salidas de vuelos, restricciones a pasajeros cuyos viajes se originen en ciertos países, deben ser reconsideradas teniendo en cuenta la necesidad de volver a la aviación antes de pandemia, evitando generar mayores impases que no permitan una reactivación homogénea del sector. Lo anterior se fundamenta en la prueba científica que nos indica la baja posibilidad de contagios a bordo de una aeronave, donde siempre que se sigan los protocolos establecidos por las autoridades, las personas podrán realizar viajes seguros sin sufrir afectación alguna.

- 4.5. “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.”**

Sin duda la aviación debe mirar con precaución la implementación de medidas para evitar la propagación del virus. Desde la seguridad operacional, debemos entender que los aviones por su complejidad en sistemas y estructuras, no pueden ser sometidos de manera indiscriminada la utilización de químicos, solventes, limpiadores y demás productos sin antes ser verificados por los distintos expertos quienes con conocimiento de causa por años de experiencia, logran que cada medida implementada cumpla con la aprobación de fabricantes y autoridades aeronáuticas quienes finalmente son los llamados a garantizar una operación segura de la aviación.

- 4.6. “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.”**

Nunca tuvimos tanto miedo a viajar, no solamente por lo maravilloso que es poder estar a bordo de una aeronave que a cuarenta mil pies de altura vuela a más de 800Kms por hora, sino por tener que soportar en medio de una pandemia causada por un virus respiratorio, el estar en un ambiente presurizado compartiendo el aire con tantas personas a la vez. No obstante, lo anterior, con información cierta, soportada en investigaciones científicas debemos hacer notar que es seguro viajar. El público no solamente debe saber que existen una serie de medidas, sino además que las mismas se hacen cumplir por las autoridades, lo que permite que cada vez más la percepción de seguridad del pasajero aumente y con ello sus necesidades y anhelos de viajar.

4.7. “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.”

Reanudar no implica recuperarse. De esto han sido testigos los distintos actores del sector aeronáutico como las aerolíneas, los aeropuertos, empresas de servicios de *handling*, entre otros. En una primera fase, por ejemplo, muchas aerolíneas confiaron en que los niveles de flujo de pasajeros se elevarían exponencialmente y aunque fue así, este fenómeno solamente se sostuvo mientras las personas pudieron retornar a sus hogares, en tanto muchas de ellas habían quedado pernoctando por fuera de sus ciudades de origen. Hoy nos encontramos con un amplio número de viajeros ejecutivos que desde el trabajo en casa cada vez menos ven la necesidad de moverse de un lugar a otro. Los turistas, con las distintas restricciones en los países y lugares donde acostumbraban a vacacionar, deciden aplazar sus viajes con el fin de no limitar las posibilidades de disfrute. Recuperarse será lento. Pero en esta medida, los estados deben garantizar la elaboración de políticas públicas destinadas al mejoramiento del flujo de pasajeros, que impacten a todos los sectores que influyen en el tráfico de personas y orientadas a que deben ser vocación de impacto a mediano y largo plazo, teniendo en cuenta la lenta recuperación del sector.

4.8. “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.”

Mucho se dijo en Colombia, por ejemplo, con las distintas ayudas que se pretendían entregar al sector una vez se dieron a conocer las realidades financieras de las aerolíneas, aeropuertos y otras empresas que prestan sus servicios en el ámbito del transporte aéreo. Esta politización hizo imposible que muchas de estas pudieran acceder a beneficios económicos que permitieran conservar la caja y finalmente optar por la posibilidad de reanudar operaciones bajo parámetros financieros aceptables.

Hoy los estados aún se encuentran en deuda con el sector y esta debe ser la oportunidad de oro para poder solventar y regular aspectos del negocio que suelen ser bastante elevados y poco competitivos frente a otros países a nivel mundial. Esto debe entenderse desde un punto de vista económico, disminuyendo tasas y gravámenes para los pasajeros que pretenden hacer uso del viaje por avión, propiciando la libre competencia y el favorecimiento a la industria nacional y regional. Igualmente, desde el punto de vista jurídico los estados deben desregular el sector que cuenta con una multiplicidad de normas que no fomentan una estabilidad jurídica para quienes ya están en el mercado, como para los posibles nuevos servicios que se pretendan implementar. Mejorar la infraestructura, no solamente del lado tierra sino también del lado aire es trascendental, lo que permitirá que los aviones de forma más económica y segura puedan operar.

4.9. “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.”

La aviación nos une y en ese sentido genera grandes flujos de personas que permiten el crecimiento económico de las regiones. Que sería de San Valentín sin los floricultores de la sabana de Bogotá y de las praderas de Antioquia en Colombia quienes mueven sus apetecidas flores en aviones alrededor del mundo. Que sería de las imponentes Cataratas de Iguazú, símbolo de la riqueza natural del Brasil y Argentina sin la posibilidad de contar con tres fronteras que permiten que un sin número de pasajeros puedan llegar a admirar cada metro cubico de agua, que no es más que el reflejo de lo fructífera de esta tierra. Que sería de Montevideo y sus inigualables atardeceres en playa pocitos, al son de un buen mate o un inigualable Tannat sin la posibilidad de que a diario puedan desde el recién remodelado

aeropuerto internacional de Carrasco, recibir a tantos pasajeros de la región y del mundo.

Por esto y mucho más Latinoamérica merece volver a estar conectada, que sus industrias, economías y sus maravillas naturales vuelvan a ser la carta de presentación ante el mundo de todas estas naciones que la conforman.

4.10. “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.”

Si bien esta será una de las conclusiones de este aporte académico, podemos adelantar que sin duda a la aviación le han quedado un sin número de enseñanzas que le permitirán no solamente recuperarse, sino diseñar estrategias para poder afrontar cualquier otra contingencia de este tipo. La aviación post- Covid será más segura, eficaz y sin duda alguna más valiente.

5. UN PLAN DE VUELO CON RUMBO A LA RECUPERACIÓN DE LA AVIACIÓN.

Latinoamérica, como parte de un sistema mundial de aviación, tiene la obligación de trabajar unida por la reactivación del transporte aéreo. Como símbolo de esto, es pertinente recordar los objetivos estratégicos planteados por la *Comisión Latinoamericana de Aviación Civil*, entre los que resaltamos:

- a. *Potenciar la coordinación entre las autoridades de aviación civil y demás actores del sector aéreo e impulsar el trabajo de los grupos técnicos para viabilizar el Desarrollo Sostenible del sector en Latinoamérica.*
- b. *Garantizar la representación regional en la OACI y en otros foros internacionales.*
- c. *Desarrollar un modelo de gestión estratégica para el fortalecimiento institucional que garantice su permanencia en el tiempo y en su espacio de incidencia.*

Finalmente nos da pie su misión y visión institucional para entender la vocación y la importante responsabilidad que asume al verse como “*el referente para el desarrollo eficiente, sostenible, seguro, ordenado y armonizado del transporte aéreo regional y global*” e igualmente estableciendo sus líneas de trabajo enfocadas en “*Promover la integración, cooperación y coordinación entre los Estados de Latinoamérica, en materia de transporte, política aérea, gestión aeroportuaria, formación de capacidades, seguridad operacional, medio ambiente, facilitación y 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.”

Por lo anterior nuestro plan de vuelo debe incluir varios aspectos, entre los que encontramos: 1) Administración segura del riesgo; 2) alineación con los objetivos OACI; 3) Recuperación sostenida con base en aumento de confianza; 3) Medidas concertadas y homogéneas.

Ahora más que nunca es trascendental que las organizaciones que agrupan a todas nuestras naciones asuman un papel preponderante, que les permita liderar la concentración de medidas, que respetando en la medida de lo posible las recomendaciones de la OACI, nos permitan estar a la vanguardia de los niveles de recuperación de la aviación a nivel mundial. Latinoamérica debe sin duda valerse de su riqueza económica, social, ambiental y cultural para recuperar el flujo de visitantes, que por placer o con miras en hacer empresa, llegaban a nuestros países para incentivar e invertir en nuestros territorios.

Ahora más que nunca, el riesgo que todo el mundo debe ver en Latinoamérica es enamorarse de su gente, de sus paisajes, de sus oportunidades, para que así nuestras economías en un mediano plazo puedan empezar a generar empleos y de esta forma volver a los niveles de bienestar social y económico que de forma intempestiva fueron arrebatados por esta pandemia. Contagiémonos de esperanza, de solidaridad, de optimismo para que pronto podamos volver a los caminos donde las fronteras cada vez más tendían a desaparecer.

BIBLIOGRAFIA

Videla Escalada, Federico (1978). Manual de Derecho Aeronáutico, 1ª. Ed., Buenos Aires: Editorial Zavalia.

Cantiano, Mirtha. (2021). “Las líneas aéreas en época de pandemia”, en https://www.rlada.com/articulos.php?Hash=51a6639dcd4754a534dae3434e5e1f58&hash_t=8026866ba8f98a7b3bc06868df60d4bb (Consultada el 12 de mayo de 2021)

Donato, Marina. (2021). “Labor de la OACI ante la pandemia del COVID-19” en <https://www.rlada.com/pop.php?option=articulo&Hash=719d143d8c9632fdc389dd0146873ee4> (Consultada el 12 de mayo de 2021)

Sainarayan A. (2020). “Impacto económico de la COVID-19 en la aviación civil” en https://www.icao.int/NACC/Documents/Meetings/2020/FRM/P01-ICAO-EconomicImpactCOVID-19_NACC-SPA.pdf (Consultada el 16 de mayo de 2021)

Organización de Aviación Civil Internacional OACI: <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/ES/ICAO-Council-adopts-new-COVID.aspx>

Take-off: Guidance for Air Travel through the COVID-19 Public Health Crisis Third Edition: https://www.icao.int/covid/cart/Documents/CART%20III_Takeoff%20Guidance%20for%20Air%20Travel%20through%20the%20COVID-19%20Public%20Health%20Crisis.en.pdf

Informe del Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (CART) del Consejo de la OACI: <https://www.icao.int/Security/COVID-19/EBandSL/067s.pdf>

Comisión Latinoamericana de Aviación Civil CLAC: <https://clac-lacac.org/nosotros/#section|4>

LISTA DE GRAFICOS.

Gráfico No. 1. Disminución de la capacidad y demanda de los viajes en avión a nivel mundial.

Gráfico No. 2. Número de pasajeros por región de enero a agosto. Comparación 2019 -2020.