



CONEXÃO INTERNACIONAL

REVISTA SOBRE LA ACTUACIÓN INTERNACIONAL DE LA AGENCIA NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL DE BRASIL (ANAC)

VOLUMEN 1 | No. 1 | 2021

EDICIÓN ESPECIAL: COVID-19

La aviación civil brasileña e internacional
en el contexto de la pandemia



Mercado

Desafíos en la formulación de políticas públicas para el transporte aéreo en tiempos de pandemia

Programa Vuelo Sencillo

La simplificación de reglas y procedimientos contribuye a un entorno regulatorio más eficiente, moderno y flexible

Cooperación

Visión de futuro para la integración regional en América Latina

EQUIPO EDITORIAL

Juliano Alcântara Noman
Director presidente

Ricardo Bisinotto Catanant
Rogério Benevides Carvalho
Tiago Sousa Pereira
Directors

Rafael José Botelho Faria
Director Sustituto

Marcela Braga Anselmi
Jefe de la Asesoría Internacional y de Medio Ambiente

Ana Carolina Silva Ciroto | Amanda Alves Felix |
Astor de Lima Aversa Neto | Barbara Sbraletta
Margadonna | Henrique Costa Tavares |
Ricardo Antonio Binotto Dupont

(Equipo de la Asesoría Internacional y de Medio Ambiente)
Coordinación

Oficina de la Administración Federal de Aviación (FAA)
de la Embajada de Estados Unidos en Brasil
Cooperación y consultas para la versión en inglés

Organización de Aviación Civil Internacional: Oficina
Sudamérica (OACI/SAM)

Secretaría de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil
(CLAC)
Cooperación y consultas para la versión en español

Asesoría de Comunicación Social (ASCOM)
Edición y Revisión

Gerencia Técnica de Comunicación Integrada (GTCI/
ASCOM)
Proyecto Editorial y Diagramación

*El contenido de esta publicación es informativo y no
sustituye a la legislación vigente.*

Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

A265c Conexão Internacional [recurso eletrônico] /
Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). v. 1,
n. 1, (ago. 2021). - 64 p. Brasília: ANAC, 2021 - .

Periodicidade semestral.

ISSN 2595-0207

1. Relações internacionais. 2. Aviação ci-
vil. I. Agência Nacional de Aviação Civil.

CDD 23 – 327

Edifício Parque Cidade Corporate - Torre A
Brasília - DF
CEP: 70.308-200
E-mail: asinf@anac.gov.br

RESUMEN



8

- 4 *Carta de Presentación*
- 8 *Pandemia de COVID-19: El importante papel de la ANAC en la repatriación de brasileños*
- 13 *Preparado para el impacto: Cómo Brasil enfrentó los desafíos de la pandemia de COVID-19 en el sector aéreo*
- 18 *Grupo de Trabajo para la retomada de la Aviación Civil post COVID-19*
- 24 *Concesiones y Pandemia: Continuidad del servicio y seguridad jurídica para los inversores*



Directo desde
Montreal

43



29 *Operación China: retos para transportar máscaras a Brasil en tiempos de Covid-19*

32 *Cómo la presencia activa de la ANAC en foros internacionales ayudó a Brasil en la crisis de COVID-19*

36 *Transporte de productos médicos y biológicos en taxi aéreo*

39 *Crisis y oportunidad: medidas de la ANAC y lanzamiento del Programa Vuelo Sencillo en el contexto de la pandemia*

47 *Noticias de Lima*

49 *Reinicio, Recuperación y Resiliencia de la Aviación Civil: Ningún País se Queda Atrás*

54 *Una visión de futuro para la integración regional*

57 *Gestión para la incertidumbre*

61 *Comunicación de crisis durante la Covid-19: Estrategia y lecciones aprendidas para informar al público de la ANAC*



CARTA DE PRESENTACIÓN

por **Astor Aversa**

Jefe Sustituto de la Asesoría Internacional y de Medio Ambiente

Salvador, 12 de marzo de 2020. Brasil albergaba la XI Reunión de la Comunidad de las Autoridades de Aviación Civil de habla portuguesa (CAACL). En el primer día del evento, las noticias sobre los efectos de la pandemia en la aviación brasileña obligaban el retorno anticipado a Brasilia de algunos miembros de la delegación de ANAC.

A pesar de esto, todavía existía una percepción optimista sobre el futuro cercano. Los miembros africanos de la CAACL y los representantes de la Comisión Latinoamericana

de Aviación Civil (CLAC) allí presentes aprobaron la propuesta brasileña de solicitar a la CLAC que haga arreglos con la comunidad africana (CAFAC) para establecer un acuerdo de servicio aéreo entre los dos bloques, lo que podría involucrar a 76 países. Todavía no estaba claro que, muy pronto, se produciría una paralización general de la aviación civil internacional.

La historia muestra que las grandes transformaciones humanas surgen a partir de guerras, revoluciones y pandemias. Ciertamente, 2020 es un año que marca el inicio de grandes transformaciones. En aviación, la prioridad técnica del sector siempre ha sido garantizar la seguridad operacional. A partir del 11 de septiembre de 2001, la seguridad frente a actos de interferencia ilícita se convierte en un segundo eje de la seguridad aérea. El COVID-19 inaugura una tercera área técnica prioritaria con la bioseguridad.

En el transcurso de 2020, ya se ha avanzado mucho en bioseguridad, principalmente en términos de tecnología y facilitación. También hay un avance considerable en la revisión de reglas, procesos y procedimientos que facilitan la reanudación de la aviación. En Brasil, el ejemplo más claro de esta transformación se puede encontrar en el Programa Vuelo Simple, como se explica en un artículo de esta edición.

Esta revisión para la reanudación también se desarrolla en términos conceptuales. Se puede observar el fortalecimiento de un entorno regulatorio aún más resiliente. La aplicación de la gestión basada en riesgos igualmente contribuye al desarrollo de requisitos de seguridad sanitaria y al establecimiento de medidas temporales de flexibilización de la regulación y de la vigilancia. El objetivo es fomentar una cultura de cooperación entre el regulador y el regulado a través de una regulación receptiva, que promueva el cumplimiento voluntario de las normas, al tiempo que prevea la aplicación de sanciones cuando exista un incumplimiento intencional o reiterado.

Uno de los principales focos actuales de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) es la promoción de la innovación y la necesidad de mantenerse al día con los avances tecnológicos del sector. A nivel latinoamericano se buscan soluciones técnicas y políticas para una mayor integración regional, tema también presente en esta edición.

El éxito para abordar estos desafíos y transformaciones solo es posible gracias a la cooperación, al compartir de información y al intercambio de mejores prácticas dentro de la Agencia y con los actores nacionales e internacionales. No es casualidad que estos tres factores estén presentes en la mayoría de los artículos de esta publicación, tal y como se resumen a continuación los textos que componen esta edición. ¡Disfruten la lectura!

El rol de la ANAC en la repatriación de brasileños

El 1º artículo describe el trabajo de asistencia desarrollado dentro de la ANAC para la repatriación de pasajeros y entre esta Agencia y otros actores involucrados. El trabajo de la Agencia contribuyó al regreso de aproximadamente 12.500 pasajeros y le correspondía a esta Asesoría Internacional (ASINT) coordinar este esfuerzo colectivo.

Perspectiva y dilemas para elaborar políticas públicas en transporte aéreo

El 2º artículo revela el enfrentamiento de la pandemia desde la perspectiva de elaborar políticas públicas. El texto presenta dilemas, como la necesidad de aplicar los nuevos protocolos de seguridad sanitaria (que genera costos para un sector que ya está en crisis) y de estructurar la “Malla Aérea Esencial”. Esta acción tuvo como objetivo principal mantener una infraestructura mínima que garantizara el funcionamiento sistémico de la aviación civil y, así, posibilitar el transporte de materiales y profesionales involucrados en el enfrentamiento de la pandemia.

Grupo de trabajo (WG) para la Reanudación

El 3º artículo trata sobre el Grupo de Trabajo establecido por la ANAC, integrado por miembros de diferentes instituciones del sector de la aviación y de la salud pública. El Plan de Acción del GT Reanudación se elaboró en 4 líneas de acción: mantenimiento de la “Malla Aérea Esencial”; garantía sistémica de la seguridad durante el proceso de flexibilización de la regulación y de la vigilancia; definición de protocolos y normas sanitarias para adecuar el sector para una futura reanudación; y medidas para apoyar los flujos de caja de las aerolíneas y de los aeropuertos.

Concesiones: continuidad del servicio y seguridad jurídica para los inversores

El 4º artículo muestra el trabajo de la ANAC para brindar seguridad jurídica a los inversionistas mediante el reequilibrio económico y financiero de los contratos de concesión. Este reequilibrio se produce porque el riesgo de caso fortuito o de fuerza mayor (no cubierto por el mercado asegurador) recae en la Autoridad Concesionaria (ANAC), según lo previsto en todos los contratos de concesión vigentes.

Operación China: desafíos para trasladar máscaras a Brasil

El 5º artículo describe los desafíos que enfrenta el Ministerio de Infraestructura para transportar 240 millones de máscaras en 39 vuelos entre China y Brasil. La acción tuvo como objetivo distribuir estas mascarillas especialmente a los profesionales del Sistema Único de Salud (SUS).do Sistema Único de Saúde (SUS).

Transporte de carga en cabina de pasajeros

El 6º artículo aborda las cuestiones técnicas relacionadas con el transporte de carga en la cabina de pasajeros. El texto destaca la actuación del Certification Management Team (CMT), grupo formado por las cuatro mayores autoridades de certificación del mundo: la brasileña ANAC, la estadounidense FAA, la europea EASA y la canadiense TCCA. En una acción conjunta con Embraer, Boeing, Airbus y Bombardier, estas autoridades definieron condiciones y limitaciones que fueron seguidas por operadores aéreos de todo el mundo.

Transporte de productos médicos y sustancias biológicas en taxi aéreo

De acuerdo con el texto anterior, el 7º artículo describe cuestiones técnicas relacionadas con el permiso para el transporte de materiales para el enfrentamiento del COVID en taxi aéreo, incluidos los considerados como mercancías peligrosas. La medida consideró el contexto de la drástica reducción de los vuelos regulares y la importante disposición que ofrecen los operadores de taxi aéreo, para transportar estos productos.

Programa Vuelo Simple

El 8º artículo describe cómo la crisis pandémica se presentó como una oportunidad para una revisión y simplificación amplia de reglas y procedimientos de la aviación civil. Esto permitió la creación del Programa Vuelo Simple. Las iniciativas que integran el programa han contribuido al establecimiento de un entorno regulatorio más eficiente, flexible, moderno y alineado a las normas internacionales, observando siempre el mantenimiento de los altos niveles de seguridad que exige el sector.

Directo desde Montreal

En esta sección, el representante de la ANAC en el Consejo de la OACI presenta temas relacionados con los principales eventos de esa Organización.

Noticias de Lima

En esta sección, la ASINT presenta temas sobre los principales eventos relacionados con la CLAC y la Oficina Regional de la OACI para la región de América del Sur (SAM), ambos con sede en la capital peruana.

Reanudación, recuperación y resiliencia de la aviación civil

El 9º artículo revela la coordinación que realiza la oficina regional de la OACI en Lima con los miembros y otros actores de la región SAM ante los efectos de la pandemia. Entre los diversos productos producidos por esta coordinación, se destaca el Marco Estratégico SAM en respuesta al COVID-19, el primero en su tipo presentado por una oficina regional de la OACI.

Una visión de futuro para la integración regional

El 10º artículo analiza los beneficios potenciales de una mayor integración en América Latina a partir del aumento de la armonización regulatoria, de la reducción de barreras y de la apertura de mercados. Entre otros beneficios, la promoción de la integración facilita ganancias de escala y mayor competitividad. Esta conformación progresiva y de largo plazo demanda acciones continuas de los países de la región y debe contar con el apoyo de la CLAC y de las Oficinas Regionales de la OACI, en un esfuerzo conjunto con la industria.

Gestión para las incertidumbres

El 11º artículo demuestra que, gracias a su madurez institucional, la Agencia logró estar preparada para enfrentar los nuevos desafíos derivados de la pandemia. El texto revela cómo ANAC permitió que el 97% de los empleados alcanzaron a iniciar el teletrabajo de manera rápida y resiliente y manteniendo la eficiencia de la fuerza laboral de la Agencia en el desempeño de sus funciones.

Comunicación de crisis durante el COVID-19

Finalmente, el 12º artículo trata sobre la estrategia de comunicación utilizada por la ANAC para brindar información a la sociedad, a los actores involucrados y dentro de la propia Agencia. Se resalta la necesidad de buscar un discurso cohesionado, aun cuando existan diferentes posiciones de los distintos agentes, y de transmitir un mensaje completo, asegurando espacio para que cada interlocutor pueda presentar su aporte de acuerdo con el área de competencia respectiva.

¡Disfruten la lectura!





PANDEMIA DE COVID-19: EL IMPORTANTE PAPEL DE LA ANAC EN LA REPATRIACIÓN DE BRASILEÑOS*

Ana Paula Cavalcante

Superintendente de Seguimiento de Servicios Aéreos (ANAC)

La pandemia de la COVID-19 se originó en China en enero de este año y se extendió por todo el mundo, inicialmente de manera gradual. Una ola de contagio afectó a algunos países de Asia, llegó a Irán y posteriormente a Italia. En ese momento inicial, la ANAC observaba el tema con atención y discutía posibles restricciones a los viajes de sus funcionarios a las regiones afectadas. Sin embargo, antes de mediados de marzo no éramos conscientes de que el proceso se agravaría tanto y afectaría no sólo a toda Europa, sino también a toda América y demás regiones del mundo de manera abrumadora. Teniendo en cuenta la gravedad de la pandemia y la información que una de las pocas alternativas disponibles para gestionar la crisis sería el distanciamiento social, diversas autoridades adoptaron medidas de restricción de funcionamien-

to de actividades económicas, incluso de medios de transporte. La aviación fue, sin duda, uno de los sectores más afectados.

En la segunda semana de marzo se intensificaron las medidas de restricción de cruce de fronteras. El grupo de gestión de crisis de la ANAC observó rápidamente que estas restricciones podrían impedir la operación de vuelos internacionales y dejar miles de pasajeros sin la posibilidad de regresar de sus viajes al extranjero. En un período en que la principal orientación médica para la protección de la salud de las personas era quedarse en casa, muchos brasileños se encontraron lejos de sus hogares en países con restricciones sanitarias crecientes que a veces incluían el cierre de los hoteles. Quedó claro que estábamos ante una grave crisis que afectaría a los pasajeros del transporte aéreo,

“QUEDÓ CLARO QUE ESTÁBAMOS ANTE UNA GRAVE CRISIS QUE AFECTARÍA A LOS PASAJEROS DEL TRANSPORTE AÉREO Y QUE LA ANAC PODRÍA CONTRIBUIR AL REGRESO DE LOS BRASILEÑOS A CASA”

incluso con impactos humanitarios, y que la ANAC podría contribuir, dentro de sus capacidades y competencias, al regreso de los brasileños a casa.

La Agencia entonces decidió que, mientras las compañías aéreas comerciales fueran autorizadas a volar a los diferentes países, actuaría junto a ellas y junto a las autoridades de aviación civil extranjeras, para que el mayor número de brasileños regresara a casa. Para poder ayudar, era necesario tener un diagnóstico sobre dónde estaban los pasajeros brasileños y con qué empresa viajaban. A partir de esta decisión, tomada el sábado 14 de marzo, la Superintendencia de Tecnología de la Información - STI desarrolló un formulario de repatriación para ser completado por los brasileños que estaban en el extranjero. El equipo de la Asesoría de Comunicación desarrolló toda la estrategia de divulgación el domingo y el lunes 16 de marzo, el formulario estaba disponible.

La ANAC se enfrentó entonces a un segundo desafío, manejar la inmensa base de datos con la información de miles de formularios rellenos. Se reunió rápidamente un equipo, coordinado por la Asesoría Internacional - ASINT, pero con amplia participación de otras Superintendencias (como SAS, SPO y SRA) y de las asesorías de los Directores que rápida-

mente pusieron sus equipos a disposición para apoyar el proceso. Se inició un trabajo transversal y dinámico dentro de un fuerte espíritu de colaboración para repatriar a los brasileños que se encontraban en situación vulnerable en el extranjero.

Es importante destacar que se estableció un grupo de crisis en la Casa Civil compuesto por las principales autoridades concernientes al tema (ANVISA, Policía Federal, DECEA, MRE, ANAC, Ministerio de Turismo, MINFRA, entre otros). El Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano encargado de apoyar a los brasileños en el extranjero y notó sus servicios consulares abarrotados de demandas de personas en situación crítica, con dificultades para regresar a Brasil y muchas veces sin condiciones financieras de mantenerse en el extranjero durante largos períodos. El Ministerio también preparó un formulario, con vistas a identificar a estas personas, apoyarlas mientras estaban en el extranjero y adoptar medidas para que regresaran a Brasil. La ANAC trabajó en coordinación con el MRE, pero decidió no unificar inicialmente las bases de datos, ya que el formulario propuesto por la Agencia contenía información pertinente sobre las empresas aéreas responsables del transporte de cada pasajero, lo que era necesario para propiciar los vuelos comerciales de repatriación.



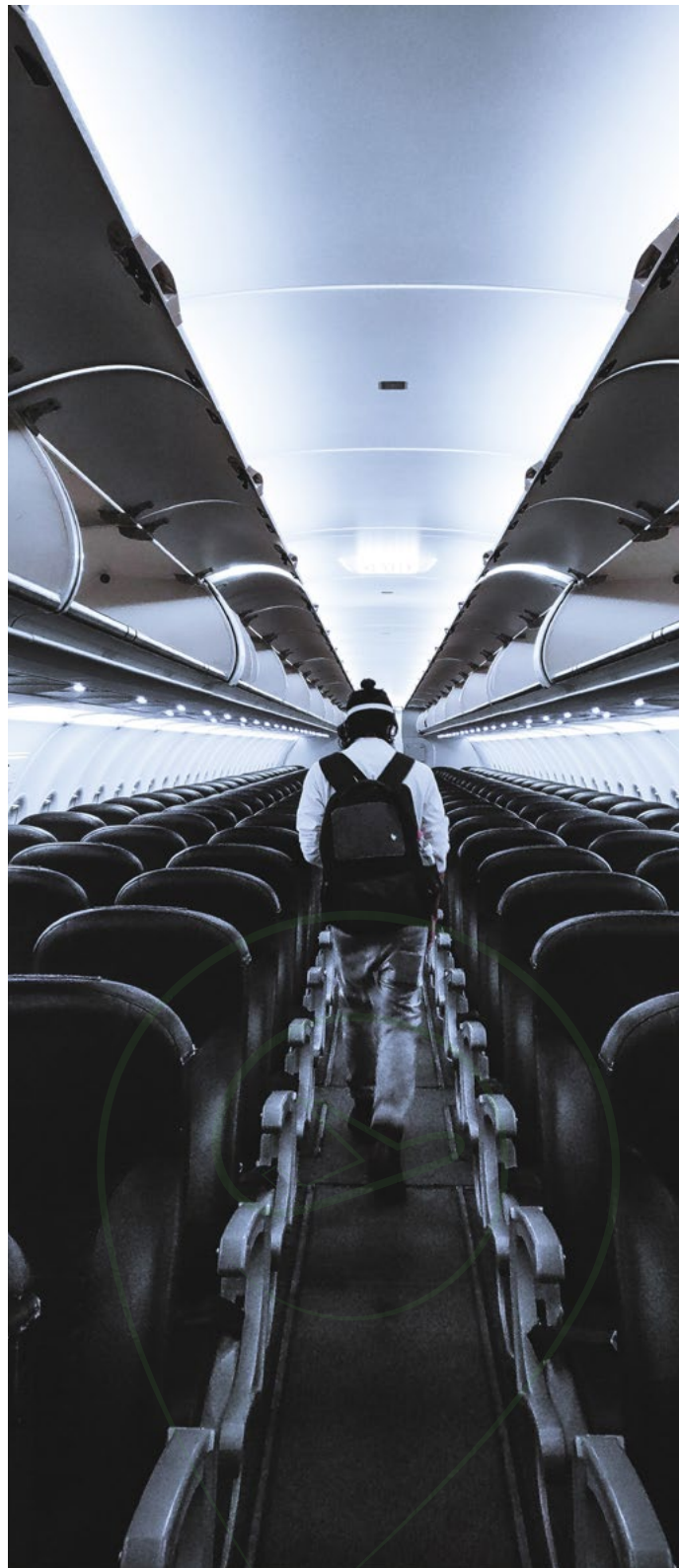
Tras la identificación de donde estaban los brasileños, se realizaron tratativas con las empresas aéreas que resultaron en vuelos extras hacia destinos con gran número de pasajeros retenidos, tales como: Australia, Sudáfrica, Portugal y Argentina. Con la intermediación de la ANAC se adoptó también la estrategia de vuelos coordinados entre las propias empresas para garantizar la repatriación en localidades que no disponían de suficientes pasajeros para la realización de muchos vuelos por diferentes compañías aéreas. Todo este trabajo se ha realizado en estrecha colaboración con las empresas y con el Ministerio de Asuntos Exteriores, incluidas las embajadas locales. Este tipo de medida, con vuelos coordinados y la mediación para el endoso entre las compañías aéreas, permitió la llegada de brasileños que estaban retenidos en Perú, República Dominicana, Cuba, Portugal, Francia, Alemania, y Reino Unido, entre otros países.

Otro aspecto de actuación de la Agencia que merece la pena destacar fue la atención directa a representantes de grupos de brasileños que estaban en el extranjero. En la República Dominicana, Perú, Portugal y Sudáfrica, por ejemplo, representantes de pasajeros que estaban en los aeropuertos o aislados en hoteles, se pusieron en contacto directo con funcionarios de la ANAC, quienes proporcionaron sus teléfonos celulares móviles y siguieron la situación de cerca con el fin de proporcionar información y coordinar para que los pocos vuelos comerciales disponibles transportaran la mayor cantidad posible de pasajeros.

Después de cuatro intensas semanas de trabajo, el cierre de las fronteras internacionales llegó a un punto que dejó casi el 95% de la aviación comercial internacional en el suelo. En total 17.000 pasajeros rellenaron el formulario de la ANAC (entre 17 de marzo y 14 de abril) y más de 12.500 personas fueron repatriadas. A partir del 14 de abril, cuando los vuelos comerciales internacionales habían sido prácticamen-

te interrumpidos, se llegó al acuerdo de que la repatriación de los brasileños, no residentes en el extranjero, exigiría una acción del Estado brasileño de contratación de vuelos chárter. El MRE recibió una dotación presupuestaria para este fin y le correspondió al Ministerio, a partir de sus representaciones locales (Consulados y Embajadas) contratar los vuelos de repatriación. En ese momento, entonces, al entender que su papel de articulación con los regulados había llegado al límite, la ANAC unificó su base de datos sobre pasajeros en el exterior con el MRE. La Agencia ha seguido prestando todo su apoyo, principalmente en los procedimientos de autorización de los vuelos de repatriación.

Los datos de cumplimentación de los formularios también fueron utilizados por la ANAC para supervisar las medidas adoptadas por las compañías aéreas en el cumplimiento de los contratos de transporte, observando las obligaciones establecidas por la Resolución ANAC Nº 400/2016, y teniendo en cuenta el contexto de fuerza mayor caracterizado por la pandemia. La Agencia orientó a los pasajeros a buscar primero los canales de atención de la propia compañía aérea y, en caso de no estar de acuerdo con la solución ofrecida, registrar una reclamación en el www.consumidor.gov.br plataforma en la que los servicios prestados por las compañías aéreas son supervisados por la ANAC, como aporte para la regulación y su-



“EN TOTAL 17.000 PASAJEROS RELLENARON EL FORMULARIO DE LA ANAC (ENTRE 17 DE MARZO Y 14 DE ABRIL) Y MÁS DE 12.500 PERSONAS FUERON REPATRIADAS”




pervisión del sector. Hubo un aumento en el volumen de reclamaciones de los pasajeros. Por otra parte, se constató un gran esfuerzo de las compañías aéreas, principalmente brasileñas, para transportar a sus pasajeros que se encontraban en el extranjero.

Para terminar, quiero destacar que creo que esta fue una experiencia para ser recordada por la Agencia. No sólo porque la ANAC contribuyó efectivamente a una causa de importancia significativa y, junto con las compañías aéreas y el MRE, promovió el regreso de miles de brasileños al país. Este trabajo debe ser recordado también como un ejemplo del espíritu de compromiso y solidaridad que marcó la actuación de los funcionarios de la ANAC en ese período. Funcionarios, en todos los niveles jerárquicos (desde los Directores a expertos y técnicos en regulación) que sobrepasaron sus funciones y competen-

cias típicas para dedicarse, muchas veces en la madrugada a un trabajo intenso y agotador. Ha sido digno de mucho orgullo y admiración y demuestra la fuerza de nuestra Agencia.

**“... SE CONSTATÓ UN
GRAN ESFUERZO DE LAS
COMPAÑÍAS AÉREAS,
PRINCIPALMENTE
BRASILEÑAS, PARA
TRANSPORTAR A SUS
PASAJEROS QUE SE
ENCONTRABAN EN EL
EXTRANJERO”**

**texto concluido en diciembre de 2020*



**PREPARADO
PARA EL IMPACTO:
CÓMO BRASIL ENFRENTÓ
LOS DESAFÍOS DE LA
PANDEMIA DA COVID-19
EN EL SECTOR AÉREO***

Marcelo Sampaio Cunha Filho¹

*Secretario Ejecutivo del Ministerio
de Infraestructura*

Rodrigo Otávio Moreira da Cruz²

*Subsecretario Ejecutivo del Ministerio
de Infraestructura*

Leandro Monteiro de Souza Miranda³

*Asesor de la Secretaría Ejecutiva
del Ministerio de Infraestructura*

En marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que la propagación del nuevo Coronavirus consistía en una pandemia, desde entonces, gobiernos de todo el mundo han buscado alternativas para frenar el contagio viral en la población. Las medidas de aislamiento social recomendadas plantearon un gran dilema para cualquier elaborador de políticas públicas en transporte aéreo: cómo ampliar el espacio entre usuarios, incrementar la frecuencia de las operaciones y aplicar todos los protocolos de salud requeridos, sin incrementar los costos del sector, exactamente cuando las aerolíneas y los aeropuertos se enfrentan a una crisis sin precedentes.

**“EL GOBIERNO SE AFRONTÓ
A LA NECESIDAD DE DEFINIR
UNA ‘MALLA AÉREA ESENCIAL’
QUE GARANTIZARÍA LOS
CORREDORES LOGÍSTICOS
AÉREOS DEL PAÍS. LA
SOLUCIÓN ENCONTRADA
FUE DIVIDIR LAS RUTAS
DEL PAÍS POR EMPRESAS
PARA GARANTIZAR EL
MANTENIMIENTO DE LOS
SERVICIOS”**

Inicialmente, los protocolos de salud propuestos imponían una distancia de 2 metros entre los pasajeros. En términos de capacidad aeroportuaria, las terminales podrían hacer frente a este límite en un escenario de muy baja demanda. Sin embargo, el costo de expandir las terminales de Brasil por todo el país no sería práctico si intentáramos alcanzar los niveles de pasajeros de fines de 2019, con un distanciamiento de 2 metros en las colas de embarque. El escenario se volvería aún más distópico dentro de la aeronave. La necesidad de distancia y las propuestas para aumentar la frecuencia de los vuelos harían que el precio de los pasajes aéreos no fuera satisfactorio para una considerable fracción de brasileños. Sin pasajeros, y con costos crecientes, la industria de la aviación civil perecería en unos pocos meses.

La demanda de transporte aéreo en Brasil cayó en un inimaginable 91% (TODESCO; CHAVES, 2020). Al borde del réquiem de la aviación civil, el

Gobierno, con el perfil más liberal que ha vivido el país desde la redemocratización, se enfrentó a la necesidad de definir, junto

-
- 1 *Secretario Ejecutivo del Ministerio de Infraestructura. Cuenta con una maestría en Planificación del Transporte con estudios en Evaluación de la Vulnerabilidad de la Infraestructura del Transporte, de la Universidad de Brasilia - UnB. Especialista en Economía del Sector Público y con MBA en Gestión Pública. Licenciado en Ingeniería Civil con énfasis en el Sector del Transporte en la UnB, es Servidor público y Analista de Infraestructura del Ministerio de Economía.*
 - 2 *Subsecretario Ejecutivo del Ministerio de Infraestructura. Doctor y Máster en Ingeniería del Transporte por la UnB. Licenciado en Ingeniería Civil y Ambiental por la Universidad de Brasilia (UnB) y en Derecho por el Centro Universitario de Brasilia (CEUB). Es funcionario y analista de Infraestructura del Ministerio de Economía.*
 - 3 *Asesor de la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Infraestructura. Estudiante de doctorado en Sistemas de Transporte por el Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad de Coímbra - Portugal. Licenciado en Relaciones Internacionales por la PUC Minas y Especialista en Marketing Político y Gubernamental. Es funcionario y Especialista en Regulación de la Aviación Civil de la ANAC.*

“SIN EMBARGO, EL PRINCIPAL ARGUMENTO PARA EL MANTENIMIENTO DE LOS SERVICIOS SE FUNDABA EN LA DEPENDENCIA DEL TRANSPORTE AÉREO REGULAR PARA ENVÍO DE CARGA. EN ESE MOMENTO, CARGA ERA SINÓNIMO DE SUMINISTROS HOSPITALARIOS”

a las aerolíneas, una “malla aérea esencial” que garantizaría los corredores logísticos aéreos del país. La solución encontrada fue dividir las rutas del país por empresas para garantizar el mantenimiento de los servicios – una acción exactamente opuesta a la tan valorada libertad de rutas, la premisa del libre mercado y de la competitividad. Sin embargo, este “pacto de caballeros” era necesario para permitir la mínima conectividad del país.

Recibimos propuestas legítimas de alcaldes, gobernadores, parlamentarios y miembros del poder judicial preocupados por la pandemia y solicitando el cierre completo del transporte. El ejercicio de convencer sobre el mantenimiento de los servicios aéreos transcurría con preguntas tales como: en algún Estado del norte vive un familiar de un ciudadano del sur del país y ellos deben reunirse; los profesionales de la salud debían ser reubicados; los brasileños en el exterior debían ser repatriados. Sin embargo, el principal argumento para el mantenimiento de los servicios se fundaba en la dependencia del transporte aéreo regular para envío de carga. En ese momento, carga era sinónimo de suministros hospitalarios.

Sin embargo, no todos los argumentos fueron suficientes. Se ventiló la posibilidad de que tales transportes, principalmente de suministros hospitalarios, pudieran ser realizados por el Comando de la Fuerza Aérea. Sin embargo, por grande y mejor que sea nuestra Fuerza Aérea, sería imposible distribuir carga en el país en todos los momentos necesarios.

El Ministerio de Infraestructura conservó un claro objetivo de gobernanza para enfrentar la pandemia: “asegurar la disponibilidad de infraestructura y de los servicios de transporte”. Sabíamos que sería necesario mantener las operaciones para permitir el transporte de materiales y servicios, incluso los necesarios para la salud, además del enfrentamiento al COVID-19⁴. El riesgo de escasez solo agravaría la inminente crisis económica.

Para minimizar los impactos a los usuarios, hemos definido las metas de un mínimo de un vuelo semanal a las capitales brasileñas y el 100% de las carreteras federales desbloqueadas. Al mismo tiempo, era necesario paliar los impactos de la crisis en la economía mediante ajustes operativos. Para ello, se iniciaron procesos regulatorios y alineamos esfuerzos con empresas del sector para brindar condiciones laborales seguras a los empleados. La Agencia Nacional de Aviación Civil impulsó una serie de exenciones y pospuso la vigencia de certificados (ANAC, 2020).

El gobierno desembolsó cerca de R\$ 10 millones del Fondo Nacional de Aviación Civil para pagar los costos de estacionamiento de aeronaves en los patios aeroportuarios de la INFRAERO y tomó medidas para descargar y ampliar las garantías financieras del sector (BRASIL a, 2020). Entre estas medidas se encuentran:

4

Siglas que se refieren a la enfermedad causada por el coronavirus (Corona Virus Disease).

- La posibilidad de reprogramar o ampliar el plazo de pago de contribuciones fijas y variables previstas en los contratos de concesión de los aeropuertos concedidos;
- La definición de un período de 12 meses para el reembolso del valor de los boletos aéreos; y
- el fin de los cargos adicionales aplicados a las tarifas de embarque internacionales vigentes.

Finalmente, reconociendo la necesidad de restablecer el equilibrio económico y financiero de los contratos de concesión aeroportuaria, las aerolíneas llevaron a cabo una intensa campaña de sensibilización sobre la seguridad sanitaria en vuelo y recuperaron la confianza del pasajero brasileño⁵.

Diez meses después del inicio de la pandemia aquí en Brasil, no hay duda sobre la resiliencia de nuestro mercado y el éxito de las políticas aplicadas hasta el momento. La rápida respuesta del gobierno nos permitió aprovechar el período de baja demanda del transporte aéreo para realizar obras en varios aeropuertos, y la más importante fue la reconstrucción del pavimento del Aeropuerto de Congonhas (INFRAERO, 2020). La intervención hubiera causado impactos mucho más fuertes en el aeropuerto en otras ocasiones, pero durante la pandemia se realizó sin ningún inconveniente para los pasajeros.

Hasta que tengamos la seguridad para revisar nuestra planificación y apuntar más allá de la pandemia, seguimos bus-

“DIEZ MESES DESPUÉS DEL INICIO DE LA PANDEMIA AQUÍ EN BRASIL, NO HAY DUDA SOBRE LA RESILIENCIA DE NUESTRO MERCADO Y EL ÉXITO DE LAS POLÍTICAS APLICADAS HASTA EL MOMENTO”

cando, día a día, el objetivo de mantener operativos los corredores de transporte. Una de las pruebas más recientes de este esfuerzo en la aviación civil fue la publicación de la Medida Provisional No. 1.024, del 31 de diciembre de 2020, por la cual ampliamos la prórroga del plazo que facilita la devolución del valor de los boletos aéreos al consumidor por cancelación o desistimiento del vuelo (BRASIL b, 2020).

Confiamos en la recuperación de la aviación civil brasileña. Mantuvimos los planes del gobierno para el país de simplificación y reducción del Estado en el sector aéreo. También apoyamos los procesos de la 6ta y 7ma rondas de concesiones aeroportuarias con la certeza de que el inversionista confía en la fortaleza de nuestra economía e, independientemente de la crisis provocada por el Coronavirus, sabe que tenemos el potencial para convertirnos en el 3er más grande mercado de aviación en el mundo⁶. Prueba de nuestra capacidad de recuperación es que ya logramos recuperar 70% de nuestro mercado aéreo nacional en 2020 (AEROIN, 2020).

La principal lección aprendida en estos 10 largos meses es que solo en un entorno democrático y con pleno respeto a las instituciones del Estado, se logró

5 *La seguridad sanitaria del transporte aéreo es el resultado de investigaciones científicas que garantizan el bajo riesgo de contaminación dentro de una aeronave (SCHIVE, 2020; TAMARA HARDINGHAM-GILL, 2020). Sin embargo, es importante que los pasajeros tengan los debidos cuidados también en el camino de los aeropuertos.*

6 *Todavía en la línea con la simplificación y reducción de burocracia y costos, el 7 de octubre de 2020 se lanzó el Programa Vuelo Simple, con medidas para la aviación privada y la mejora del entorno empresarial de la aviación general.*



que diferentes elaboradores de políticas públicas se sentaran a la mesa y buscaran una solución conjunta para el sector, evitando, al mismo tiempo, la proliferación del virus y el colapso del transporte aéreo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEROIN. **Brasil lidera la recuperación de la aviación en el oeste, apunta FlightRadar24**. 2020. Disponible en: <https://www.aeroin.net/brasil-esta-liderando-recuperacao-da-aviacao-no-ocidente-aponta-flightradar24/#:~:text=Brasil%20est%C3%A1%20liderando%20recupera%C3%A7%C3%A3o%20da%20avia%C3%A7%C3%A3o%20no%20ocidente%2C%20aponta%20FlightRadar24,-Por&text=O%20maior%20aplicativo%20de%20rastreamento,rastreamento%20de%20voos%20no%20mundo>

ANAC. **Coronavirus: información principal - Agencia Nacional de Aviación Civil ANAC**. 2020. Disponible en: <https://www.anac.gov.br/coronavirus>. Consultado el 6 de diciembre de 2020

BRASIL (a). **LEY NO 14.034, 5 DE AGOSTO DE 2020 DOU - Prensa Nacional**, 2020. Disponible en: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.034-de-5-de-agosto-de-2020-270712514>. Consultado el 6 de diciembre de 2020.

BRASIL (b). **MEDIDA PROVISIONAL No 1.024, A PARTIR DEL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 DOU -**

Prensa Nacional, 2020. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.024-de-31-de-diezembro-de-2020-297446236>. Consultado el 12 de enero de 2021.

INFRAERO. **Infraero concluye los trabajos en la pista principal de Congonhas y libera aterrizajes y despegues**. 2020. Disponible en: <https://www4.infraero.gov.br/imprensa/noticias/infraero-conclui-obra-na-pista-principal-de-congonhas-e-libera-pouso-e-decolagens/>. Consultado el 6 de diciembre de 2020.

SCHIVE, Kim. **How safe is air travel? | MIT Medical**. 2020. Disponible en: <https://medical.mit.edu/covid-19-updates/2020/09/how-safe-air-travel>. Consultado el 6 de diciembre de 2020.

TAMARA HARDINGHAM-GILL. **as posibilidades de contaminarse con el Covid-19 en un avión son menores de lo que se pensaba, dicen los científicos | CNN Brasil**. 2020. Disponible en: <https://www.cnnbrasil.com.br/viagem/2020/09/13/chances-de-pegar-covid-19-em-aviao-sao-menores-do-que-se-pensa-dizem-cientistas>. Consultado el 6 de diciembre de 2020.

TODESCO, Fabiana; CHAVES, Mauro C. S. **Impactos de la pandemia en la aviación civil: ¿Cuáles son los horizontes para la reanudación del sector? - Agencia Infra**. 2020. Disponible en: <https://www.agenciainfra.com/blog/infra-debate-impactos-da-pandemia-na-aviacao-civil-quais-os-horizontes-para-a-retomada-do-setor/>. Consultado el 6 de diciembre de 2020.

* texto concluido en diciembre de 2020

GRUPO DE TRABAJO PARA LA RETOMADA DE LA AVIACIÓN CIVIL POST COVID-19*



Rafael José Botelho Faria
Director (ANAC)

Marco Antônio Lopes Porto
Asesor (ANAC)

Con el rápido aumento de la proliferación del virus SARS-Cov-2 (COVID-19) en todo el mundo - que ha dado lugar incluso a la declaración de éste como pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) -, el Gobierno Federal editó, entre otras medidas, la Medida Provisional N° 925, de 18 de marzo de 2020, sobre medidas de emergencia para la aviación civil brasileña en relación con la pandemia de COVID-19.

Importante contextualizar que, ante el escenario de rápido contagio, los sectores de Turismo y de Aviación Civil fueron fuertemente impactados, habiendo experimentado este a principios de abril de 2020, una disminución de aproximadamente el 95% en la oferta de vuelos nacionales y del 84% en la oferta de vuelos internacionales, momento en que el mundo contaba con el primer millón de personas contagiadas.

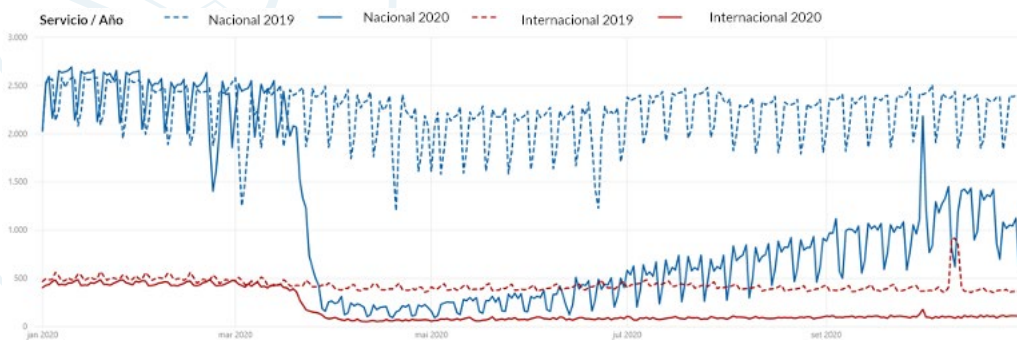


Figura 1 - Seguimiento de la red aérea nacional e internacional en el 2019 y 2020. Fuente: Siros ANAC.

La actuación de los sectores de Aviación y de Salud de modo coordinado permitió una rápida respuesta a la crisis. La Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), que acompañaba el desarrollo de la enfermedad en el escenario doméstico e internacional, inició junto con el sector de Aviación Civil, aún en enero de 2020, tratativas con foco en la prevención de la propagación de la enfermedad en Brasil.

En el ámbito de la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC), en el mes de marzo de 2020 se instaló la sala de gestión de crisis, compuesta por las principales autoridades de la Agencia, con el objetivo de mantener constante actualización y discusión sobre las consecuencias de la propagación del virus para el sector aéreo y las acciones necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento del sector.

Con el avance de las reuniones de la sala de gestión de crisis, el Cuerpo Directivo de la ANAC identificó la necesidad de crear un Grupo de Trabajo nombrado Retomada de la Aviación Civil post COVID-19 (GT Retomada), instituido por la Portaria ANAC Nº1126, de 23/04/2020, con el objetivo expreso de “acompañar la reanudación de las operaciones aéreas nacionales e internacionales en los aeropuertos

brasileños, tras los impactos derivados de la pandemia de la COVID-19, y proponer estrategias y acciones con vistas a la seguridad, al desarrollo y a la sostenibilidad de la aviación civil”.

El grupo es conformado por las áreas técnicas de la ANAC y por integrantes de diversas instituciones que componen el sector de la aviación y de salud pública, que colaboran en la discusión y armonización de los protocolos sanitarios aplicables en los tiempos de la pandemia COVID-19:

- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)
- Secretaria Nacional de Aviación Civil del Ministerio de Infraestructura
- Operadores aéreos
- Operadores de aeropuertos
- Asociaciones:
 - Aeropuertos
 - Empresas Aéreas
 - Empresas de servicios de asistencia en tierra

Entidades Públicas



Compañías Aéreas



Operadores de Aeropuerto



Asociaciones



Organización Internacional



PLAN DE ACCIÓN

El plan de acciones de la ANAC se fundamentó en 4 líneas de actuación estructurantes:

- Mantenimiento de una malla aérea mínima como forma de preservar la conectividad en la red aérea nacional, para permitir la subsistencia de la actividad económica en el sector y garantizar el transporte de insumos importantes para las economías locales y para el propio combate a la enfermedad;
- Adaptación al nuevo escenario mediante la flexibilización de la regulación y la vigilancia para minimizar los posibles efectos negativos del COVID y mantener la seguridad en el sistema;
- Definición de los protocolos sanitarios para establecer las normas de adecuación del sector para la futura reanudación;

- Medidas de apoyo financiero a las compañías aéreas y aeropuertos para reducir el impacto negativo de la pandemia en los flujos de caja.

A pesar de la definición de las acciones estructurantes necesarias para hacer frente al escenario actual, es necesario establecer, mediante acciones coordinadas, los momentos en que éstas serán implementadas.

La importante tarea de coordinación de las acciones emprendidas dentro y fuera de los subgrupos para la consecución del objetivo común de reanudación de las actividades en el sector de la aviación civil le correspondió al Cuerpo Directivo de la ANAC, en el ámbito de la Sala de Crisis. En este foro, se consideraron las acciones a ser implementadas y su momento apropiado, de acuerdo con un plan de acción previamente discutido que, en términos generales, trae las acciones inmediatas, de corto, medio y largo plazo, necesarias para la reanudación del crecimiento del sector.



Las medidas inmediatas se alinean con los temas de los subgrupos que componen el GT Retomada. A medida que el sector muestra indicios de reanudación del crecimiento, medidas a corto plazo, como monitoreo de atención a los protocolos sanitarios y comunicación de los estándares de seguridad sanitaria, son importantes para reconstruir la confianza de los pasajeros.

Acciones a mediano y largo plazo son necesarias para la reconstrucción de la confianza de los pasajeros, además de acciones para promover la demanda, como el acompañamiento y comunicación de la reapertura de fronteras. A largo plazo, será necesaria una reevaluación de las medidas en vigor, con un debate sobre la eliminación gradual de las medidas restrictivas cuando proceda.

Con el objetivo de organizar la planificación y ejecución de las actividades necesarias dentro del GT Retomada, se estableció la creación de cuatro subgrupos temáticos distintos, cada uno con su objetivo y ámbito de trabajo, que, de modo complementario y armónico, contribuyen a la consecución de la tarea en cuestión, en alineación con las directrices del Cuerpo Directivo de la ANAC por medio de deliberaciones en la Sala de Crisis.

“CON EL OBJETIVO DE ORGANIZAR LA PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES NECESARIAS DENTRO DEL GT RETOMADA, SE ESTABLECIÓ LA CREACIÓN DE CUATRO SUBGRUPOS TEMÁTICOS DISTINTOS, CADA UNO CON SU OBJETIVO Y ÁMBITO DE TRABAJO”

SUBGRUPOS TEMÁTICOS DEL GT RETOMADA

Subgrupo 1: Protocolos Sanitarios



Las actividades del Subgrupo 1 fueron dirigidas al seguimiento de las directrices de la ANVISA y del Ministerio de Salud para garantizar la seguridad sanitaria de las operaciones durante la pandemia COVID-19. Además, el subgrupo es responsable por el análisis de los impactos en la Aviación Civil de las medidas de seguridad sanitaria discutidas y, complementariamente, de la viabilidad de su aplicación, valiéndose de medidas regulatorias y de la difusión de mejores prácticas y material orientativo.

Tras un intenso período de discusión, el 20 de mayo de 2020 se publicó la primera versión de la Cartilla de Protocolos Sanitarios¹, documento que presenta los requisitos mínimos para la operación segura en los aeropuertos, además de recomendaciones y directrices para actuar durante el período de pandemia. El documento fue una de las primeras referencias de este tipo en el mundo, incluso precediendo el documento de referencia de la European Union Aviation Safety Agency (EASA), publicado a finales de mayo.

La Cartilla es un documento vivo y periódicamente pasará por actualizaciones que podrán gradualmente reducir el nivel de alerta y, por consiguiente, reducir las recomendaciones aplicables al sector de la aviación, como sucedió el 11 de septiembre de 2020, cuando la cartilla pasó por revisión para incorporar demandas recientes de la ANVISA.

Subgrupo 2 - Medidas Regulatorias

Ante el escenario de cierre de fronteras, disminución de la oferta de vuelos, riesgo de contaminación de personal y usuarios del sistema de aviación, varias dificultades en el cumplimiento de reglamentos fueron identificadas por el Subgrupo 1 o por otros demandantes. Además, algunas medidas de flexibilización regulatoria resultaron necesarias para minimizar el impacto eco-

nómico y fomentar el sector de la aviación civil.

Estas medidas fueron dirigidas por el subgrupo 2, en la forma de la concesión de exenciones por la ANAC o la modificación de normativas para internalizar y garantizar seguridad jurídica/regulatoria a las acciones necesarias para la reanudación de la operación en el sector.

En total, el subgrupo coordinó la identificación de más de 113 medidas, que fueron discutidas con el sector y dieron lugar a la implementación de 98 medidas en diversas áreas dentro de la ANAC, tales como la prórroga de plazos de habilitaciones y certificados para profesionales de la aviación civil, la flexibilización de la norma de uso de slots en aeropuertos coordinados y la autorización para el transporte de carga en cabina de pasajeros y por empresas de taxi aéreo.

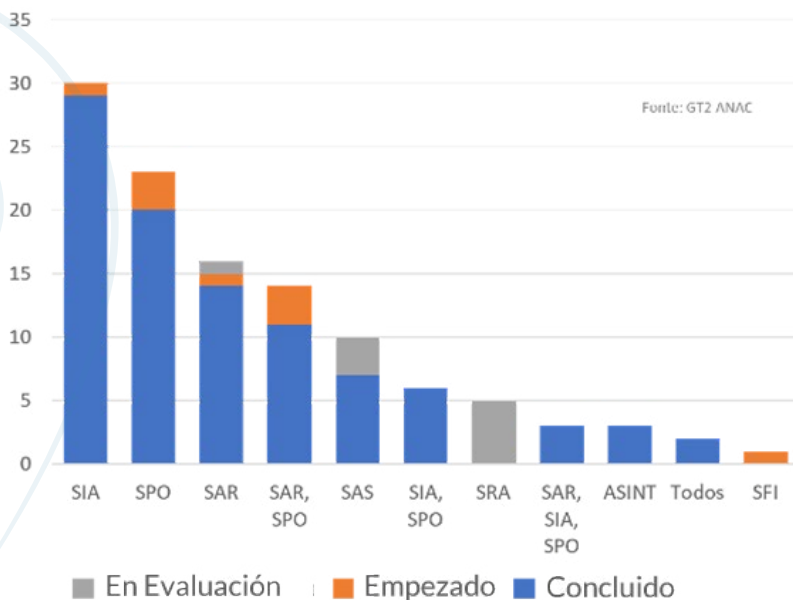
113

Medidas Identificadas

95

Medidas Implementadas

Medidas Regulatorias



Subgrupo 3: Datos e Informaciones

Una vez identificadas las medidas de seguridad sanitaria necesarias (subgrupo 1) y garantizada la seguridad jurídica/reglamentaria necesaria para su aplicación (subgrupo 2), es importante evaluar a través del tiempo los momentos apropiados para su aplicación y los cuellos de botella para su aplicación/regulación. Para hacer frente a la planificación de la temporalidad de las acciones de GT Retomada, se asignaron al Subgrupo 3 las siguientes actividades:

- Evaluar los movimientos del mercado de la aviación civil;
- Evaluar señales de apertura de fronteras interiores (Lockdown de ciudades y/o estados) y exteriores;
- Trazar posibles escenarios para las reanudaciones basadas en benchmarks y prospección de reanudaciones de operaciones.

Subgrupo 4: Comunicación

La comunicación apropiada de los contenidos discutidos y de los productos generados por los demás subgrupos correspondió al Subgrupo 4. Acciones de

comunicación permearon todas las actividades de los Subgrupos, siendo de gran importancia para garantizar la efectividad de las acciones contenidas en reglamento o en recomendaciones. En este sentido, las actividades del Subgrupo 4 se han dirigido a los siguientes objetivos principales:

- Comunicar los Protocolos Sanitarios para promover la seguridad sanitaria en las operaciones;
- Comunicar las medidas reguladoras para promover y fomentar su cumplimiento y mantenimiento de la seguridad;
- Restablecer la confianza de los pasajeros en el sistema de aviación civil;
- Promover/fomentar la demanda.

Ante lo expuesto, es posible notar que la actuación del GT Retomada, en articulación con los demás entes del sector, proporcionó una respuesta rápida a los problemas generados por la pandemia COVID-19, por medio de la definición de los protocolos sanitarios y de la flexibilización regulatoria, apoyados por el importante trabajo de evaluación y monitoreo de la malla aérea, así como por las acciones de comunicación.

La actuación del GT Retomada sigue importante para garantizar la continuidad de las acciones en curso, además de seguir con la ejecución del plan de acción hasta que el sector se reestablezca en el escenario de la nueva normalidad.

¹ Fuente: SiroS-ANAC: <https://www.anac.gov.br/coronavirus/veja-tambem/cartilha-para-empresas-aereas-e-aero-portos-sobre-as-medidas-sanitarias>

*texto concluido en diciembre de 2020

CONCESIONES Y PANDEMIA: CONTINUIDAD DEL SERVICIO Y SEGURIDAD JURÍDICA PARA LOS INVERSORES*

Tiago Sousa Pereira
Director (ANAC)

José Barreto de Andrade Neto
Gerente de Regulación Económica (ANAC)

Viviane Franco Moser
Gerente Técnica de Análisis Económica (ANAC)

La pandemia de Covid-19 supuso un gran reto para toda la aviación civil, incluidas las compañías aéreas, los operadores aeroportuarios, las empresas de servicios auxiliares de transporte aéreo y todos los demás eslabones del sector. La caída de la movilidad de pasajeros en Brasil fue superior al 90% en el inicio de la pandemia, alcanzando casi el 99% en el caso de los pasajeros de vuelos internacionales.

Las compañías aéreas tuvieron que remodelar inmediatamente sus mallas para adecuarlas a la nueva realidad del mercado y recortar al máximo sus costos para hacer frente a la falta de efectivo, en vista de la brusca caída de los ingresos. A su vez, los aeropuertos también han tenido que redu-

cir costos, pero con menos flexibilidad, teniendo en cuenta la mayor significación de los costos fijos en relación con las variables y, sobre todo, la necesidad de mantener una infraestructura mínima, necesaria para garantizar el pleno funcionamiento de los corredores logísticos en Brasil y la viabilidad del servicio aéreo esencial (transporte de cargas y profesionales clave para el enfrentamiento de la pandemia).

Todos estos impactos demandaron la creación de un ambiente cooperativo en el sector de aviación civil brasileño, de forma que todos los eslabones de la cadena logran mantener el sector funcionando y proveyendo a los usuarios un nivel mínimo de servicio, con seguridad y calidad.

El mercado aeroportuario brasileño tiene una diversidad única de operadores, públicos y privados. Cerca del 99% de los pasajeros en Brasil son procesados en: aeropuertos operados por Infraero (32%), una empresa pública federal; y por operadores privados (67%), bajo concesión. Actualmente, hay trece contratos de concesión, diez de los cuales se refieren a con-

cesiones individuales de aeropuertos y tres concesiones de bloques de aeropuertos.¹ Todos estos contratos fueron licitados en el modelo de mayor monto, que, según la ronda de concesión, debe ser pagado por el concesionario al inicio de la concesión, en cuotas anuales, fijas o variables (como porcentaje de los ingresos brutos del concesionario).

Rondas/ Año	Concesionario (Operador - País)	Aeropuertos	Miles Pax 2019 (Market Share)*
1ª / 2010	Inframérica (Corporación América - Argentina)	São Gonçalo do Amarante - RN	2.711 (1,12%)
2ª / 2011	GRU Airport (ACSA - África del sur)	Guarulhos - SP	48.075 (19,79%)
	Inframérica (Corporación América - Argentina)	Brasília - DF	19.289 (7,94%)
	Aeroportos Brasil Viracopos (Eggis - Francia)	Campinas - SP	11.254 (4,63%)
3ª / 2013	Rio Galeão (Changi - Singapur)	Rio de Janeiro - RJ	15.964 (6,57%)
	BH Airport (Zurich - Switzerland and CCR - Brasil)	Confins - MG	11.910 (4,90%)
4ª / 2017	Fraport Brasil (Fraport - Alemania)	Porto Alegre - RS Fortaleza - CE	9.176 (3,78%) 7.789 (3,21%)
	Floripa Airport (Zurich - Suiza)	Florianópolis - SC	4.292 (1,77%)
	5ª / 2019	Vinci (Francia)	Salvador - BA
Aena Brasil (Aena - España)		Recife - PE	9.826 (4,04%)
		João Pessoa - PB	1.591 (0,66%)
		Maceió - AL	2.468 (1,02%)
		Aracaju - SE	1.334 (0,55%)
		Juazeiro do Norte - CE	612 (0,25%)
		Campina Grande - PB	162 (0,07%)
Aeroportos Sudeste Brasil (Zurich - Suiza)		Vitória - ES	3.597 (1,48%)
		Macaé - RJ	6,2 (0,00%)
Centro-Oeste Airports (Socicam - Brasil)		Cuiabá - MT	3.349 (1,38%)
	Alta Floresta - MT	69,7 (0,03%)	
	Rondonópolis - MT	53,2 (0,02%)	
	Sinop - MT	158,1 (0,07%)	
Total de concesiones		22	162.350,2 (67%)
Aeropuertos de la Infraero		44	77.540,4 (32%)

*Pasajeros embarcados, desembarcados y de conexiones. Fuente: ANAC (Datos estadísticos).

1. En total, desde 2010 se han celebrado cinco rondas de concesiones aeroportuarias, de las cuales sólo en la última, que tuvo lugar en 2019, se han subastado aeropuertos en bloques.)

Con el fin de fomentar dicho ambiente de cooperación que ha permeado el sector aéreo brasileño en la lucha contra la pandemia, el Gobierno Federal actuó oportunamente en el sector aeroportuario, desde el inicio de la materialización de los efectos de la pandemia en Brasil, publicando la Medida Provisional N° 925, de 18 de marzo de 2020, que posibilitó la postergación, para el final del año, de los pagos de las cuotas debidas por las concesionarias. Acto seguido, para garantizar los efectos de esta medida provisional, la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC) ha incluido adendas, de acuerdo con las concesionarias, a todos los contratos de concesión. Posteriormente, esta medida provisional se convirtió en la Ley N°14.034, de 5 de agosto de 2020. Adicionalmente, la Agencia también concedió una serie de dispensas, temporales, de obligaciones contractuales (presentación de encuestas de satisfacción junto a los usuarios, de proyectos de inversiones, de planes de gestión aeroportuaria, entre otros) para que los operadores pudieran centrar sus esfuerzos y recursos en la garantía de las operaciones.

Por el objetivo público de la explotación de las infraestructuras aeroportuarias - que plantea los requisitos de calidad y continuidad del servicio -, los contratos de concesión de aeropuerto poseen una matriz de riesgos, en la que cada riesgo se asigna a la parte más capaz de gestionarlo - Poder Concedente (ANAC) o concesionario. Los riesgos asignados al Poder Concedente se enumeran exhaustivamente en los contratos, mientras que

la relación de riesgos asignados a las Concesionarias es ejemplar y no exhaustiva.

Una vez materializado un riesgo asignado al poder adjudicador que efectivamente cause pérdidas a la concesión, afectando por tanto al equilibrio económico-financiero del contrato, corresponde a la Agencia recomponer el equilibrio contractual mediante la reducción de otorgamientos a ser pagados por las concesionarias, incrementos tarifarios, revisión de las inversiones u otras modificaciones de las obligaciones contractuales que considere posibles. En general, el mecanismo más adecuado es la reducción de los otorgamientos, sea por su mayor simplicidad o por el menor impacto sobre los usuarios del transporte aéreo.

En todos los contratos de concesión actualmente vigentes, el riesgo de que se produzcan acontecimientos fortuitos y de fuerza mayor que no

puedan cubrirse en el mercado de la seguridad está asignado al Poder Adjudicador. Es cierto que la pandemia de la COVID-19 representa un acontecimiento de esta naturaleza, cuyos impactos en el sector aeroportuario, como ya se ha argumentado, son incuestionables.

En este contexto, con el fin de dar seguridad jurídica a los inversores que optaron por el mercado aeroportuario brasileño, además de contribuir de nuevo a dicho ambiente colaborativo que ha guiado la acción gubernamental en el sector de aviación brasileño, la ANAC prontamente, a mediados de abril, inició las negociaciones con

“CON EL FIN DE DAR SEGURIDAD JURÍDICA A LOS INVERSORES QUE OPTARON POR EL MERCADO AEROPORTUARIO BRASILEÑO, LA ANAC PRONTAMENTE INICIÓ LAS NEGOCIACIONES CON LAS CONCESIONARIAS SOBRE LOS PROCESOS DE REEQUILIBRIO ECONÓMICO-FINANCIERO A MEDIADOS DE ABRIL.”

las concesionarias sobre los procesos de reequilibrio económico-financiero. Para conferir mayor agilidad al proceso y posibilitar la rebaja de los otorgamientos a ser pagados por las concesionarias hasta el final del año (reduciendo así el grave problema de liquidez que afecta al sector)², las concesionarias segregaron sus pedidos en dos fases: corto y largo plazo.

Los reequilibrios a corto plazo tienen por objeto restablecer los efectos limitados de la pandemia en 2020. El dimensionamiento de estos efectos tuvo como punto de partida las previsiones de demanda y de generación de caja (ingresos operativos menos gastos operativos) de las concesionarias, aprobadas en el interior de las respectivas estructuras de gobernanza interna en 2019 - sin, por lo tanto, cualquier indicio de que pudiera ocurrir el evento de caso fortuito y fuerza mayor como el que estamos presenciando. Para tener una noción de la magnitud de los impactos de la pandemia estimados por los operadores, el total de los reclamos de reequilibrio de corto plazo de las diez concesionarias de las cuatro primeras rondas³ supera el monto de R\$ 2 mil millones (US\$ 365 millones⁴) lo que equivale aproximada-



mente al 39% de la suma de sus ingresos totales en 2019.

En referencia a la dicha precedencia mencionada entre los presupuestos de los operadores aeroportuarios y el inicio de la pandemia, los técnicos de la Agencia realizan algunas pruebas de las premisas de planificación para comprobar su ra-

zonabilidad, sobre la base de su nivel de adherencia tanto a la operación realizada antes de la pandemia (enero y febrero) como a las previsiones de crecimiento de las mallas registradas en los sistemas de la Agencia por las empresas aéreas antes de la pandemia. Hechas estas pruebas de consistencia, el área técnica - en primer análisis - acogió de 80% a 85% del valor total de los pleitos ya analizados, a depender del criterio de reequilibrio a ser aprobado.

Además del análisis técnico de estas solicitudes, ellos deben pasar por la evaluación jurídica y la aprobación del Cuerpo Directivo de la Agencia, para después seguir al Ministerio de Infraestructura, para autorización de la reducción de otorgamientos. Cabe reiterar que todo ese flujo está previsto para ser finalizado hasta el 18 de diciembre de este año, a fin de posibilitar la rebaja de los otorgamientos ahora postergados por ley.

2. Además, los aspectos jurídicos y metodológicos de los reequilibrios a largo plazo deben debatirse y analizarse con más detenimiento, lo que también podría dificultar la pronta recuperación de los efectos de 2020.
 3. El nivel de urgencia de los reequilibrios de las concesionarias de la quinta ronda es menor, porque ellas todavía no tienen obligación de pago de otorgamientos en los cinco primeros años. De este modo, es probable que estos reequilibrios se recompensen mediante la revisión o el aplazamiento de las inversiones iniciales.
 4. Cotización del dólar en 01/01/2020.

Las discusiones sobre los reequilibrios a largo plazo siguen siendo muy embrionarias, debido a la necesidad de acelerar el examen de las reclamaciones a corto plazo. De antemano, se puede subrayar que el principal punto de discusión es el horizonte temporal durante el cual perdurarán los efectos de la pandemia para el cálculo del reequilibrio contractual, teniendo en cuenta los aspectos metodológicos y jurídicos.

Desde un punto de vista metodológico, no cabe duda de que deben adoptarse criterios de estimación de la hipótesis de contraste (sin pandemia) distintos de los adoptados en la liquidación de los reequilibrios a corto plazo, pues una eventual continuidad de la utilización de esa metodología tiende a incitar a los operadores a presentar previsiones sobrestimadas de la demanda, en caso de no haber pandemia.

Desde la perspectiva jurídica, cabe recordar que el riesgo de demanda es asignado contractualmente a las concesionarias, emergiendo, entonces, una discusión sobre el momento a partir del cual la menor demanda deja de vincularse a la pandemia y, por lo tanto, pasa a estar bajo la gestión de la propia concesionaria. Este debate resulta más evidente cuando la pandemia se considera controlada por las autoridades sanitarias competentes y las restricciones a la circulación de personas extintas.

Por el breve relato de los párrafos anteriores, se puede percibir el gran esfuerzo

que todos los agentes - públicos y privados - involucrados en las concesiones aeroportuarias brasileñas han emprendido para hacer frente a los drásticos efectos de la pandemia sobre el sector, en busca del objetivo más importante: el mantenimiento de un servicio público esencial durante la pandemia, permitiendo la plena utilización de los corredores logísticos del país. Gracias a la colaboración de todos los involucrados, hemos logrado alcanzar ese objetivo en el sector aeroportuario.

Además, es pública y notoria la intención del Gobierno Brasileño de concesionar para el 2022 los demás aeropuertos hoy administrados por Infraero - tanto es así que Brasil fue uno de los únicos países que no interrumpieron los procesos de desestatización de aeropuertos a causa de la pandemia. Es reconocido que el modelo de concesiones de aeropuertos de Brasil se ha perfeccionado en cada ronda. En ese contexto, esa postura proactiva y colaborativa de la ANAC contribuye a señalar a los inversores que, a pesar del momento actual adverso del sector aéreo, el ambiente regulatorio del sector aeroportuario brasileño, además de contener reglas cada vez más racionales valora de hecho los principios de seguridad jurídica y cumplimiento de los contratos. Por cierto, no faltan demostraciones de ese sentimiento en las reuniones que hemos realizado con inversores de otros países, incluso los que aún no operan en Brasil.

“PARA TENER UNA NOCIÓN DE LA MAGNITUD DE LOS IMPACTOS DE LA PANDEMIA ESTIMADOS POR LOS OPERADORES, EL TOTAL DE LOS RECLAMOS DE REEQUILIBRIO DE CORTO PLAZO DE LAS DIEZ CONCESIONARIAS DE LAS CUATRO PRIMERAS RONDAS SUPERA EL MONTO DE R\$ 2 MIL MILLONES, LO QUE EQUIVALE APROXIMADAMENTE AL 39% DE LA SUMA DE SUS INGRESOS TOTALES EN 2019”

OPERACIÓN CHINA: RETOS PARA TRANSPORTAR MÁSCARAS A BRASIL EN TIEMPOS DE COVID-19*

Ronei Saggiro Glanzmann

Secretario Nacional de Aviación Civil del Ministerio de Infraestructura

Carlos Eduardo Resende Prado

Jefe de Gabinete en la Secretaría Nacional de Aviación Civil del Ministerio de Infraestructura



Imagine hacer una fila de mascarillas de protección de manera que den una vuelta completa alrededor de la Tierra. Transportar esta cantidad de mascarillas de China a Brasil fue el reto que enfrentó el Ministerio de Infraestructura.

Ante el incremento de casos de Covid-19 a partir de abril de 2020, hubo escasez de insumos básicos para la prevención y combate de la enfermedad, como alcohol gel, respiradores, pruebas

rápidas y mascarillas quirúrgicas desechables, lo cual requirió pronta respuesta del Gobierno Federal. Principalmente para los equipos de salud que actuaban como primera línea en la atención de los afectados por la enfermedad, suplir la falta de equipo de protección individual era crucial.

Entre las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud adquirió de una empresa china 240 millones de mascarillas quirúr-

gicas desechables, siendo 200 millones triples y 40 millones con filtro - KN 95. El objetivo era distribuir estas mascarillas especialmente a los profesionales de salud que actúan en la red del Sistema Único de Salud (SUS).

Debido a la gran cantidad de mascarillas adquiridas y a la urgencia con que necesitaban llegar al país, el gobierno brasileño prefirió asumir la responsabilidad del transporte de la carga. En ese sentido, para colaborar con el Ministerio de Salud, que ya estaba liderando varios frentes de combate a la pandemia, el Ministro de Infraestructura ofreció el apoyo de la Secretaría Nacional de Aviación Civil - SAC para la contratación de la empresa para transportar esa mercancía, siendo elegido el transporte por vía aérea como el más adecuado, dada la necesidad de recibir las mascarillas lo más rápidamente posible.

Inicialmente, la SAC buscó alianzas con el sector privado, ya que en ese momento varios grupos empresariales estaban ofreciendo ayuda al Gobierno, haciendo donaciones de insumos y transportes de bienes necesarios para la contención de la pandemia. En ese ambiente, la empresa “Lojas Americanas”, y su subsidiaria, la “B2W - companhia digital”, hicieron la donación de dos vuelos, totalizando el transporte de 9.048.000 mascarillas. Esta ayuda fue muy importante, porque el procedimiento de donación tuvo lugar de forma muy rápida, lo que permitió la llegada de las primeras remesas de mascarillas al país, mientras que la contratación del transporte de los más de 230 millones de mascarillas restantes estaba siendo concluida en el ámbito del Ministerio.

La contratación pública para el transporte de las mascarillas se realizó a través de dispensa de licitación, en el marco de la Ley N°13.979, de 6 de febrero de 2020, legislación específica para las acciones de lucha contra la pandemia por COVID-19. No obstante, se optó por llevar a cabo un amplio

proceso de prospección de mercado, con participación de 42 empresas del sector.

LATAM Brasil ofreció la mejor propuesta, con la que se firmó el contrato total del transporte, habiendo sido estimado inicialmente la necesidad de 42 vuelos con una combinación de aeronaves Boeing 787-900 y 777.

Los desafíos para la operación fueron grandes. La SAC no tenía experiencia en contratar y gestionar un contrato de esta naturaleza, por lo que se necesitó tener más atención que la habitual. Por su parte, el Centro de Distribución del Ministerio de Salud, responsable por recibir las mascarillas para después distribuirlas en el país, nunca había recibido un volumen tan grande de una misma carga. La falta de familiaridad también fue un problema para la operación de LATAM en China, particularmente en su aspecto burocrático.





“LATAM, A TRAVÉS DEL USO DE UNA ALTERACIÓN REGULATORIA PROMOVIDA POR LA AGENCIA NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL (ANAC), LOGRÓ ACOMODAR CARGA SOBRE LOS ASIENTOS EN AERONAVES DE PASAJEROS, PERMITIENDO QUE EL TRANSPORTE DE LOS 240 MILLONES DE MASCARILLAS SE REALIZARA EN 39 VUELOS”

En ese momento de fuerte demanda de insumos de protección individual y control de la pandemia, incluso la ruta que sería utilizada por las aeronaves necesitaba ser considerada cuidadosamente, porque había el temor de que la carga pudiera quedar retenida en algunos países, cómo se indicaba en relatos que entonces aparecían en los medios de comunicación.

Para dar un ejemplo de algunas de las dificultades encontradas, ya en el primer vuelo, un problema burocrático en la autorización para entrar en el espacio aéreo chino obligó a la aeronave brasileña a quedarse en espera por casi una hora, sobrevolando Kazajstán, mientras se resolvía la cuestión, hasta que se recibiera la autorización para entrar en el país.

Un aspecto técnico interesante es que LATAM, a través del uso de una alteración regulatoria promovida por la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC), logró

acomodar carga sobre los asientos en aeronaves de pasajeros. Así, sin necesidad de cambiar la configuración de la aeronave, se posibilitó transportar las mascarillas en la bodega de la aeronave y también en la cabina de pasajeros, optimizando en gran medida el transporte de la carga.

La cantidad total de mascarillas se transportó entre el 3 de mayo y el 19 de julio. Por opción de la empresa, la casi totalidad de los vuelos se realizó con el Boeing 777, que es una aeronave mucho más grande que el Boeing 787-900, permitiendo que el transporte de los 240 millones de mascarillas se realizara en 39 vuelos.

La operación como un todo fue muy exitosa, resultado de la cooperación con la sociedad civil y de un trabajo gubernamental serio y decidido, que alcanzó a atender de forma muy rápida la necesidad de los equipos de salud en el momento más agudo de la pandemia de Covid-19 en el país.

**texto concluido en diciembre de 2020*



CÓMO LA PRESENCIA ACTIVA DE LA ANAC EN FOROS INTERNACIONALES AYUDÓ A BRASIL EN LA CRISIS DE COVID-19*

Nelson Eisaku Nagamine

Gerente de Ingeniería de Producto (ANAC)

Daniel Dias da Silva

Coordinador de Ingeniería de Estructuras e Interiores de Aeronaves (ANAC)

La pandemia de COVID-19 trajo una de las peores crisis de la historia en la salud y la economía global. A finales del primer trimestre del 2020, la situación excepcional requería con urgencia la reanudación, ya que sin los operadores aéreos no habría forma de transportar, con urgencia, medicamentos, vacunas, médicos, enfermeros, ventiladores mecánicos e insumos a los lugares donde se necesitaban salvar

vidas humanas. Entre varias acciones, una de las medidas adoptadas fue la autorización para que operadores aéreos comerciales hicieran transporte de carga en la cabina de pasajeros.

En esta circunstancia repentina e inédita, más y más operadores se vieron obligados a transportar exclusivamente carga utilizando aeronaves configuradas para el

transporte de pasajeros. Sin embargo, las cabinas de pasajeros no estaban originalmente certificadas como compartimientos de carga, por lo que no contaban con algunas de sus características de diseño, tales como sistemas de detección y extinción automática de incendios y de retención de carga, entre otras.

De este modo, las aeronaves podrían volar únicamente con el compartimento de carga ocupado, pero con la cabina de pasajeros prácticamente vacía, excepto por el uso del espacio por debajo de los asientos y los compartimentos de equipaje de mano. El uso extensivo de asientos o suelo de la cabina de pasajeros para transportar carga no estaba previsto en los reglamentos, así como las propias aeronaves no contenían las características o los dispositivos necesarios para ello. Aunque inicialmente los fabricantes se comprometieron a proponer soluciones para transportar carga en la cabina de pasajeros, no había tiempo hábil para el desarrollo de medios de cumplimiento con los requisitos de seguridad tradicionales.

Hubo entonces un movimiento global en el sentido de permitir temporalmente y de manera excepcional el transporte de carga en la cabina de pasajeros, aunque ésta no cumple con todos los requisitos de certificación de un compartimento de carga. Las cuestiones técnicas relacionadas con las diferencias de diseño entre un compartimento de carga aprobado y una cabina de pasajeros tuvieron que ser evaluadas por la ANAC. La integración de la ANAC, al participar en varias activida-

des junto con los miembros del Certification Management Team - CMT facilitó la rápida construcción colectiva de criterios. Este grupo está formado por las cuatro principales autoridades de certificación de productos aeronáuticos, que incluyen a la FAA, EASA, TCCA y ANAC.

Enfrentados a los mismos dilemas, los expertos de estas autoridades se comprometieron en un intenso intercambio técnico con el propósito de armonizar los criterios técnicos de la mejor manera posible. Esto permitió que cada autoridad emitiera su directiva para el transporte de carga en la cabina de pasajeros armonizada técnicamente con las demás, con las preocupaciones tratadas de manera sinérgica y completa. Con la contribución de ese trabajo, se estableció, en Brasil, la Decisión 71, de 2020, con directrices emitidas por la ANAC para el transporte de carga en la cabina de pasajeros.

Por medio de sus directrices, ANAC, FAA, EASA y TCCA, en acción conjunta con Embraer, Boeing, Airbus y Bombardier, definieron condiciones y limitaciones a ser seguidas por los

operadores para el transporte de carga en la cabina de pasajeros, para compensar adecuadamente el hecho de que no están diseñadas para el transporte exclusivo de carga. Estas condiciones y limitaciones incluyen los tipos de carga permitidos, los pesos máximos de cada unidad de carga, la forma de carga, la retención de la carga, las necesidades de reconfiguración de la cabina, el establecimiento de personal capacitado y procedimientos para monitorear la carga en todas las fases del vuelo y en la cantidad adecuada, provisiones

“POR MEDIO DE SUS DIRECTRICES, ANAC, FAA, EASA Y TCCA, EN ACCIÓN CONJUNTA CON EMBRAER, BOEING, AIRBUS Y BOMBARDIER, DEFINIERON CONDICIONES Y LIMITACIONES A SER SEGUIDAS POR LOS OPERADORES PARA EL TRANSPORTE DE CARGA EN LA CABINA DE PASAJEROS”

para detección y combate eficaz al fuego, entre otras medidas.

Cabe destacar que estudios sobre incendios en compartimentos de carga conducidos por la “FAA Technical Center”, en los años 90, fueron fundamentales para ese trabajo, pues abarcaban las cantidades y los tipos de extintores para esa operación, sea llevando carga sobre los asientos o directamente sobre el suelo, el volumen máximo de cada área de carga transportada sobre el suelo, y el espacio necesario de acceso visual y físico a cada una de las áreas de transporte de carga.

De esta manera, el peso transportado sobre un asiento quedó limitado a 22,5 kg por asiento, y las formas de sujetar cada carga al asiento fueron establecidas. También se debatieron los tipos de extintores, ya que el gas halón y el agua tienen diferentes ventajas y desventajas. También se consideró la desactivación de sistemas de conveniencia y de entretenimiento (que pueden generar calor) y de caída de máscaras de oxígeno (ya que el oxígeno potencia un eventual incendio).

La cualificación del equipo de ocupantes fue otro punto importante, ya que estos profesionales se hicieron responsables de la monitorización periódica de la carga, reemplazando el papel de los sensores de detección de incendios utilizados en el compartimento de carga y combatiendo el fuego si fuera necesario.

Aprovechando el mismo comentario publicado por la EASA en su revista “Design & Certification Newsletter” de septiembre de 2020, la experiencia de trabajar junto a la EASA, la FAA y la TCCA fue una rica y exitosa experiencia de trabajo en equipo, combinando diferentes disciplinas y expertos de diferentes naciones, todo ello de manera virtual, en un corto período de tiempo y con resultados verdaderamente prácticos y valiosos, todo ello para un único y noble objetivo.

NIVEL ACEPTABLE DE SEGURIDAD



Como cualquier máquina, una aeronave está sujeta a numerosos fenómenos naturales, o incluso errores humanos. La aeronave puede “chocar” con un pájaro o ser alcanzada por un rayo en pleno vuelo. Puede atravesar una fuerte ráfaga de viento en el aire o verse obligada a aterrizar con viento lateral. La humedad del combustible puede congelarse, convertirse en hielo y causar un atasco. Eventualmente la navegación puede verse comprometida si hay un error en la lectura del GPS. El piloto puede no entender la indicación de alerta y no ejecutar un procedimiento de emergencia en el momento adecuado. El pasajero puede interferir con las instrucciones de apertura de la puerta de emergencia. Los teléfonos celulares pueden estar conectados y esto puede causar interferencias en el control de la aeronave.

Un incendio puede surgir en el compartimiento de carga. La pista puede estar mojada o con nieve en el momento del aterrizaje. El mecánico de mantenimiento puede entender mal una instrucción de inspección.

La certificación de producto confronta la aeronave con estos diversos fenómenos, que están capturados a través de los requisitos de certificación (los RBAC 23, 25, 27, 29, 33 y 35). Son miles de escenarios, fruto de aprendizajes a lo largo de este siglo de aviación. Contra todos esos miles de escenarios, el solicitante produce miles de pruebas. Muchas de estas pruebas se obtienen en situaciones simuladas, porque no siempre es seguro probar el avión en condiciones reales. Por su parte, la ANAC realiza un ejercicio de evaluación de consistencia y de búsqueda de lagunas, dirigido por reglas y por una metodología

de riesgo, y selecciona una parte de estas pruebas para una investigación más minuciosa, considerando la experiencia del solicitante y la presencia de novedades tecnológicas, metodológicas o regulatorias.

Ahora, uno podría preguntarse, qué pasaría si el avión se enfrentara a más de un escenario de este al mismo tiempo, como ser golpeado por un rayo y que ese rayo cause un error de lectura de la señal de GPS justo en un aterrizaje con visibilidad baja. Aunque es un ejemplo exagerado, debates sobre escenarios compuestos forman parte del cotidiano de la certificación de producto. Esto ilustra la importancia de la razonabilidad, incluso en ingeniería, lo que lleva, por ejemplo, a que existan criterios proporcionales al riesgo, dependiendo del tamaño y uso de la aeronave. En eso consiste lo que llamamos un nivel aceptable de seguridad.

“LA EXPERIENCIA DE TRABAJAR JUNTO A LA EASA, LA FAA Y LA TCCA FUE UNA RICA Y EXITOSA EXPERIENCIA DE TRABAJO EN EQUIPO, COMBINANDO DIFERENTES DISCIPLINAS Y EXPERTOS DE DIFERENTES NACIONES, TODO ELLO DE MANERA VIRTUAL, EN UN CORTO PERÍODO DE TIEMPO Y CON RESULTADOS VERDADERAMENTE PRÁCTICOS Y VALIOSOS”

**texto concluido en diciembre de 2020*





TRANSPORTE DE PRODUCTOS MÉDICOS Y BIOLÓGICOS EN TAXI AÉREO*

Leonardo Macedo Rodrigues Cascardo

Gerente Técnico de Mercancías Peligrosas (ANAC)

Los operadores de taxi aéreo en Brasil se rigen por el Reglamento Brasileño de Aviación Civil (RBAC) N° 135 y pasan por proceso de certificación de la ANAC cuando optan por el transporte de carga. La certificación cumple los requisitos descritos en el RBAC 119.

Durante la pandemia del nuevo coronavirus, la Superintendencia de Estándares Operacionales (SPO) publicó la Portaria (Ordenanza) N° 880/SPO, de 27 de marzo de 2020. Con ello se ha autorizado, con carácter excepcional, que los operadores aé-

reos certificados para realizar operaciones de transporte aéreo público según el RBAC N° 135 puedan, durante la pandemia, realizar el transporte de carga de acuerdo con lo dispuesto en el RBAC N° 135, sección 135.87. Esto sólo puede ocurrir si se observan determinadas medidas mitigatorias que fueron publicadas en la Portaria. Por ejemplo, cuando la carga se transporte sobre asientos de pasajeros, no podrá haber pasajeros u otras personas no necesarias para la conducción de la operación ocupando asientos en la cabina de pasajeros.

La medida tiene por objeto facilitar la distribución de insumos para la población de productos médicos, como vacunas, mascarillas, respiradores y de las pruebas para la detección de coronavirus. La SPO publicó la medida considerando que hubo una disminución considerable en la cantidad de vuelos regulares ofrecidos y considerando la gran capilaridad del transporte ofrecido por los operadores de taxi aéreo.

Otro tema tratado por el mismo dispositivo normativo fue el transporte de artículos peligrosos. Se autorizó temporalmente durante la pandemia que los operadores aéreos no certificados para transportar artículos peligrosos pudieran hacerlo. Así, como en el transporte de carga, algunas medidas mitigatorias deben ser obedecidas. Además, la autorización temporal se limita al artículo peligroso clasificado bajo la ONU (Naciones Unidas) 3373 (Sustancia biológica, categoría B). Se observa que los exámenes para la detección de coronavirus son clasificados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en esta categoría.

Sobre este tema, es importante destacar que algunos tipos de materiales biológicos son clasificados por la ONU como artículos peligrosos. Los artículos peligrosos son objetos o sustancias que pueden representar un riesgo para la salud, la seguridad operacional, los bienes o el medio ambiente y

que están presentes en la lista de mercancías peligrosas del Doc 9284 de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). En Brasil, la Instrucción Normativa (IS) 175-004 regula el asunto. Según ese documento, el material biológico puede dividirse en diversos tipos:

- **Categoría A:** cuando la sustancia pueda causar una incapacidad permanente, poner en peligro la vida o constituir una enfermedad mortal en seres humanos o en animales sanos;
- **Categoría B:** cuando la sustancia no cumpla los criterios para su inclusión en la categoría A.
- **Material humano/animal de riesgo mínimo:** compuesto por muestras de pacientes para las que existe una probabilidad mínima de presencia de agentes patógenos.
- **Material biológico exento:** no clasificado como artículo peligroso. Ejemplos: muestras ambientales que no sean capaces de presentar un riesgo significativo de infección, órganos destinados a ser utilizados en trasplantes, entre otros.
- **Residuos médicos:** pueden clasificarse como artículos peligrosos similares a los de la categoría A o B. Ejemplo: jeringas usadas.

La IS 175-004 está actualmente armonizada en su totalidad con los reglamentos internacionales pertinentes, como el Doc 9284 de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) - Technical Instructions for the Safe Transport of Dangerous Good by Air y el Model Regulations de las Naciones Unidas (ONU) - UN Recommendations on the Transport of Dangerous Goods. La participación brasileña en las reuniones internacionales de la ONU y de la OACI con-

“LA PUBLICACIÓN DE LA PORTARIA (ORDENANZA) Nº 880/2020 TIENE POR OBJETO FACILITAR LA DISTRIBUCIÓN DE INSUMOS PARA LA POBLACIÓN DE PRODUCTOS MÉDICOS, COMO VACUNAS, MASCARILLAS, RESPIRADORES Y DE LAS PRUEBAS PARA LA DETECCIÓN DE CORONAVIRUS”

tribuyó a ese alineamiento normativo con la reglamentación internacional.

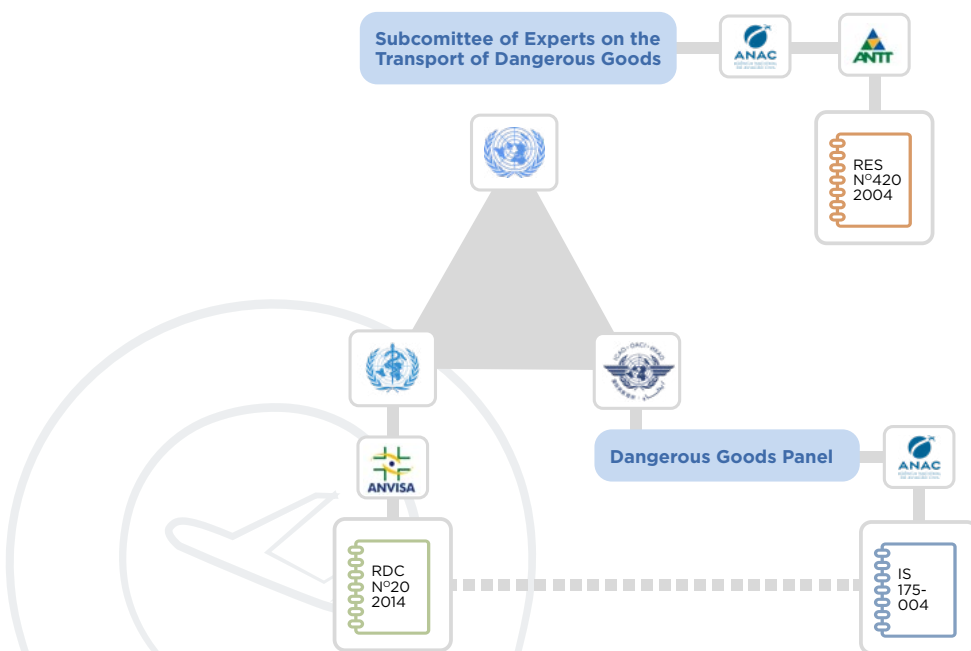
Brasil es país miembro en las reuniones del Subcommittee of Experts on the Transport of Dangerous Goods (TDG). En dicha reunión se debaten los aspectos relativos al transporte de artículos peligrosos en los diferentes modos de transporte, incluido el aéreo. Los representantes brasileños son enviados por la ANAC y la ANTT. La Organización Mundial de la Salud (OMS) también toma parte en las reuniones del TDG. Se incluyen en la agenda de discusiones de esa reunión los aspectos generales para el transporte de material biológico.

Tras la definición de los aspectos generales, el asunto es remitido al Dangerous Goods Panel (DGP) de la OACI, que adopta las medidas indicadas por la ONU. En

algunos casos, el DGP incluye, además de lo propuesto, algún aspecto específico del transporte aéreo en la normativa propuesta.

La normativa de la OMS, conocida como Guidance on Regulations for the Transport of Infectious Substances, se publica cada dos años en consonancia con la normativa del TDG y del DGP. Este documento sirve para orientar a los expedidores, principalmente a los laboratorios de análisis clínicos, para que preparen correctamente el material biológico y las sustancias infecciosas para la expedición.

La siguiente figura ilustra la participación brasileña, incluyendo la ANAC, en los eventos internacionales que discutan sobre el tema y muestra cómo las regulaciones desarrolladas por los diferentes organismos tienen relación con estos eventos.



Por lo tanto, la ANAC, a través de su sólida participación de representación institucional, ha sido capaz de actuar en la construcción global de los requisitos para el transporte de material biológico. Sobre la base de los debates internacionales, la ANAC, junto con la ANVISA, publica las normas para el transporte de este tipo de

sustancias. Estas normas se aplican a todos los tipos de operaciones, incluidas las realizadas por operadores de taxis aéreos. Por lo tanto, las normas publicadas por la ANAC han sido muy importantes para permitir la distribución segura de productos para uso médico y, más recientemente, para la lucha contra la pandemia del nuevo coronavirus.

*texto concluido en diciembre de 2020

CRISIS Y OPORTUNIDAD: MEDIDAS DE LA ANAC Y LANZAMIENTO DEL PROGRAMA VUELO SENCILLO EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA*

Juliano Alcântara Noman
Director-Presidente (ANAC)



La pandemia de COVID-19 ha provocado efectos sociales, económicos y culturales sin precedentes en todo el mundo y, en efecto, la aviación civil ha sido uno de los segmentos más afectados. En este contexto, la actuación de los países en relación con sus respectivos sectores aéreos ha variado considerablemente. Algunos Estados han ordenado la suspensión total de su aviación comercial nacional e internacional, mientras que otros han hecho sustanciales contribuciones financieras al sector, como los Estados Unidos y algu-

nos países europeos. En Brasil, en un contexto de restricciones fiscales, el Gobierno adoptó las medidas financieras posibles, con la aprobación de la Medida Provisional No. 925/2020, posteriormente convertida en la Ley No. 14.034 / 2020.

**“CONSIDERADO EL PROGRAMA
MÁS GRANDE JAMÁS LANZADO
PARA LA AVIACIÓN GENERAL
BRASILEÑA, EL VUELO SENCILLO
FUE DESARROLLADO EN
COLABORACIÓN CON EL SECTOR”**

Paralelamente, la ANAC asumió la coordinación de grupos de trabajo para discutir medidas que podrían mitigar los efectos de la pandemia y apoyar al sector. Los esfuerzos se dirigieron a revisar la normativa vigente y, rápidamente, proporcionar un entorno regulatorio adecuado a las

circunstancias impuestas, sin perjuicio del mantenimiento de la seguridad de todo el sistema de aviación civil.

La experiencia obtenida de esta movilización demostró, aún más clara y urgente, la necesidad de modernizarse procedimientos, procesos y reglamentos, cuya revisión se estaba considerando, pero aún no se había implementado. En este contexto desafiante, surgió el Programa Vuelo Sencillo.

Considerado el programa más grande jamás lanzado para la aviación general brasileña, el Vuelo Sencillo fue desarrolla-

do en colaboración con el sector. Aunque estamos involucrados en la mayor crisis de la aviación mundial, nos detuvimos a escuchar a nuestros regulados y a analizar la aplicación práctica de nuestra regulación.

En este ejercicio, también nos enfrentamos a limitaciones legales que obstaculizan el desarrollo de la industria y el propio desempeño de la Agencia, que muchas veces se encuentran limitadas por dispositivos anacrónicos, redundantes y que ya no se adaptan a la realidad actual.

LA RÁPIDA REACCIÓN DE BRASIL A ESTA NUEVA REALIDAD

En Brasil, ya en marzo de 2020, activamos la Sala de Gestión de Crisis, el instrumento institucional de la Agencia para movilizarse en eventos como este. Posteriormente, establecimos el “Grupo de Trabajo para la Reanudación de la Aviación Civil después del COVID-19”, formado por entes gubernamentales, entidades reguladas y asociaciones industriales¹.

La primera medida regulatoria con impacto financiero adoptada por la ANAC, justo al inicio de la pandemia, fue el *wavier* de los slots para aeropuertos coordinados, luego de la publicación de la mencionada Medida Provisional No. 925 por parte del Gobierno Federal, el 18 de marzo de 2020. Esta norma también buscaba aliviar el flujo de caja de las empresas a corto plazo y garantizar los derechos de los pasajeros que se verían afectados por el cierre de fronteras y cancelaciones de vuelos. A esta medida también incluyó un aumento en el plazo para el pago de contribuciones fijas y variables establecidas en los contratos de concesión aeroportuaria y para el reembolso del monto relacionado con la compra de boletos aéreos. En el mismo sentido, la ANAC flexibilizó

algunas disposiciones de la Resolución nº 400, que establece los derechos y deberes de los pasajeros, entre otras flexibilizaciones específicas.

A finales de marzo, nuestra principal preocupación se centró en mantener la conectividad aérea y los corredores logísticos. La aviación no podía detenerse ante la necesidad de entregar insumos médicos, del desplazamiento de profesionales y del regreso de las personas a sus hogares. Así, el 27 de marzo de 2020, anunciamos la red aérea mínima de vuelos comerciales dentro de Brasil, vigente a partir de abril. La “Malla Aérea Esencial” fue el resultado del diálogo y de los esfuerzos conjuntos establecidos entre las aerolíneas, el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE), el Ministerio de Economía, el Ministerio de Infraestructura y la misma ANAC.

Con este esfuerzo voluntario de tantos agentes, logramos que todos los estados brasileños tuvieran vuelos y los desplazamientos fueran posibles incluso en el momento del *lockdown*. Con la definición de la primera red mínima, el país se mantuvo conectado en todas sus capitales y otras

1. *Detalhes sobre a atuação e a importância desse grupo podem ser conferidos no artigo “GT – Retomada” na página 19 desta edição.*

18 ciudades. Esta acción fue especialmente estratégica para la aviación civil brasileña, a la vez que se logró llegar a un entendimiento conjunto, pero sin interferirse en la libertad de oferta y de rute vigente.

Seguir todos estos frentes en el sector fue una misión compleja y que requirió organización interna por parte de la ANAC. Así, dividimos el seguimiento en 4 subgrupos técnicos: protocolos de salud; medidas regulatorias; datos e información de mercado y comunicación. La información generada en estos subgrupos contribuyó a la revisión de procedimientos, procesos y estándares para que el sistema pudiera adaptarse a esta nueva realidad, además de brindar información relevante a los usuarios y regulados del transporte aéreo.

En el seguimiento de las medidas regulatorias, editamos más de 60 flexibilizaciones para minimizar los potenciales impactos negativos de la pandemia, considerando los riesgos de seguridad, security y bioseguridad. Muchos de estos cambios han generado nuevas posibilidades empresariales, como es el caso de la venta de asientos por parte de las empresas de taxis aéreos. Otros ejemplos fueron: transporte de carga en la cabina de la aeronave; posibilidad de extender la validez de licencias, certificados, autorizaciones y acreditaciones; sustitución de la obligación de cursos y exámenes presenciales por virtuales y adecuación de medidas de seguridad que pudieran provocar aglomeración.

LANZAMIENTO DEL PROGRAMA VUELO SENCILLO



Con toda esta reflexión, agilidad y esfuerzo conjunto, entendemos la necesidad de una revisión profunda de la normativa brasileña para hacer nuestro entorno regulatorio más eficiente, flexible y moderno.

En octubre de 2020, lanzamos el Programa Vuelo Sencillo, una serie de iniciativas surgidas de la alianza entre la ANAC y el Gobierno Federal. En una primera fase,

presentamos más de 50 acciones que buscan simplificar, reducir la burocracia y alinear nuestras reglas para generar seguridad sin sobrecargar al mercado con requisitos innecesarios. A fines de 2020, ya habíamos completado 26 de estas acciones, revocando trámites burocráticos que no agregaban valor a nuestros servicios, además de incrementar costos y crear barreras para las empresas reguladas.

Si bien tenemos buenos resultados en términos de regulación, todavía hay mucho por hacer en términos de cambios legales, especialmente en el Código Brasileño de Aeronáutica - CBA (Ley 7.565 / 1986) y en la Ley de Creación de la ANAC (Ley 11.182 / 2005). La Agencia consolidó algunas demandas urgentes y relevantes en una propuesta normativa que está siendo analizada por el Ministerio de Infraestructura y la Casa Civil para ser presentada al Presidente de la República. Un ejemplo de esto es la propuesta de simplificar el Registro Aeronáutico Brasileño (RAB), al excluir las disposiciones procesales de la normativa legal.

Otro cambio estructural para el sector es la propuesta de adoptar una nueva Tabla de Tasa de Inspección de Aviación Civil (TFAC), con la reformulación completa de los hechos generadores, considerando solo las actividades relacionadas con productos efectivamente entregados por la Agencia. Con la propuesta, pretendemos racionalizar la forma de cobrar las tarifas, divididas por grupos de complejidad, además de simplificar y actualizar los trámites ajustando el cargo al tipo de regulado que solicita el servicio. Con esta nueva base, traeremos un gran avance al mercado al brindar el desarrollo de nuevos modelos de negocio, además de un mejor entorno para los entes que ya utilizan los servicios de la Agencia.

Esta apertura al diálogo será permanente y busca desarrollar una cultura de regulación responsiva en la Agencia, en la que la cooperación entre el regulador y el regulado fomente el cumplimiento

voluntario de las normas, manteniendo la previsión de sanciones cuando exista un incumplimiento intencional o reiterado.

Sabemos que una legislación obsoleta, burocrática y desproporcionada puede impedir que los regulados cumplan con la norma, lo que lo conduce muchas veces a la clandestinidad. Así, al llevar una regulación responsiva a nuestras acciones y decisiones, buscamos una mayor adhesión de los regulados a las normas y, en consecuencia, un aumento sistémico de la seguridad de la aviación civil en Brasil.

Combinado con la cultura de regulación responsiva, seguimos persiguiendo el modelo de una regulación con contenido infra legal en el país. Es bien sabido que esta es la mejor manera de definir los requisitos y procedimientos técnicos relacionados con la aviación civil precisamente por el aspecto dinámico e innovador del sector. La aviación es un modal que se diseña a nivel mundial, resultado de una discusión constante y que no puede tener reglas escritas en piedra y difíciles de cambiar como las hechas por ley.

Tenemos muchos desafíos por delante y muchas ganas de hacer más y mejor. Iniciamos este camino sabiendo que es fundamental ampliar la libertad para regular el sector, modernizar lo que hoy demandamos y escuchar a quienes laboran en el día a día de la aviación para entender cómo, de hecho, nuestra regulación puede contribuir al desarrollo de un transporte cada vez más seguro, sostenible y accesible para todos los brasileños.

“SABEMOS QUE UNA LEGISLACIÓN OBSOLETA, BUROCRÁTICA Y DESPROPORCIONADA PUEDE IMPEDIR QUE LOS REGULADOS CUMPLAN CON LA NORMA, LO QUE LO CONDUCE MUCHAS VECES A LA CLANDESTINIDAD”



Directo desde *Montreal*

Marcelo de Souza Carneiro Lima

*Asesor de Transporte Aéreo en la Delegación
Permanente de Brasil ante la OACI*



CONSEJO DE LA OACI ELIGE NUEVO SECRETARIO GENERAL

El Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) eligió al colombiano Juan Carlos Salazar para suceder a la Dra. Fang Liu (China) a la posición de Secretario General de esa Organización. El mandato empieza el 1 de agosto de 2021 y finaliza el 31 de julio de 2024.

Salazar es el actual Director General de la Autoridad de Aviación Civil de Colombia (Aerocivil). También postularon al cargo los siguientes candidatos: Brigadier Ary Rodrigues Bertolino (Brasil), Gilberto Lopes (México), Melvin Cintron (República Dominicana) y Habib Mekki (Túnez).

SERVIDOR DE LA ANAC Y ACTUAL DIRECTOR DE LA OFICINA DE LA OACI-LIMA, FÁBIO RABANNI, ES NOMBRADO POR BRASIL AL PREMIO WALTER BINAGHI

El servidor público de la ANAC y actual Director Regional de la Oficina de la OACI en Lima, Fabio Faizi Rahnemay Rabhani, fue designado por el Cuerpo Directivo de la ANAC para recibir el 9º Walter Binagui Air Navigation Commission Laurel Award, por su labor de liderazgo en promover la pronta respuesta de la Región SAM a los impactos de la COVID en la aviación. Esta coordinación

ha posibilitado una serie de acciones urgentes de apoyo, colaboración y comunicación entre los principales actores de la aviación para mitigar los riesgos para la salud y preservar la sostenibilidad del sistema de aviación civil. La nominación, por parte de la Junta Directiva de ANAC, fue avalada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

SERVIDOR DE LA ANAC ES ELEGIDO VICEPRESIDENTE DEL CAEP

Las discusiones sobre asuntos ambientales han sido las más intensas en la OACI. Los temas de ruido, emisiones contaminantes y cambio climático involucran varios aspectos, incluyendo discusiones sobre el desempeño ambiental de aeronaves y de las operaciones aéreas, la sustentabilidad de combustibles alternativos y el mercado de créditos de carbono, con consideraciones sobre aspectos económicos involucradas en estas discusiones. Brasil ha participado activamente en las discusiones, con un diálogo constante entre ANAC, el Departamento de Controle de Espaço Aéreo (DECEA), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y la Secretaría Nacional de Aviación Civil (SAC).

En octubre de 2020 se realizó una elección para el cargo de vicepresidente del CAEP y se eligió al servidor de la ANAC, Ricardo Dupont, por un período de un año. Actualmente Dupont coordina las actividades de Medio Ambiente en la Asesoría de Relaciones Internacionales y Medio Ambiente de la ANAC.

OACI ESTABLECE UN NUEVO PANEL: PERSONNEL TRAINING AND LICENSING PANEL (PLTP)

La Comisión de Aeronavegación (ANC) aprobó la creación del Panel de Licencias y Capacitación de Personal, que abordará temas relacionados con la capacitación del personal, licencias, estudios, nuevas tecnologías de capacitación y la implementación de la automatización. La creación del panel coincide con la creación de la Superintendencia

de Personal de Aviación Civil (SPL), que será técnicamente responsable por este panel en la ANAC. Cabe señalar que el tema es de interés para ANAC y DECEA (que realiza capacitaciones y emite licencia para controladores de vuelo, además de representar a la delegación brasileña en la ANC). ANAC tendrá la calidad de miembro y DECEA la de advisor.

CUATRO SERVIDORES DE LA ANAC PARTICIPAN COMO PANELISTAS EN EL SIMPOSIO MUNDIAL DE INNOVACIÓN DE LA OACI



ANAC tomó parte en el ICAO Global Symposium on the Implementation of Innovation in Aviation. El evento tomó lugar virtualmente del 8 al 11 de diciembre de 2020. Los servidores Gustavo Sanches y Edvaldo Oliveira presentaron los temas “Use of blockchain technology as a regulatory tool” y “Safe Fly Application” en [el panel de Digitalización](#). (Haga clic en el enlace para acceder). El experto João García presentó el tema “Regulatory Stra-

tegies to foster innovation” y Roberto Honorato “Drone Regulation Innovation”, en [el Panel de Digitalización](#). (Haga clic en el enlace para acceder). En el evento se debatió sobre las iniciativas innovadoras a nivel mundial en aviación y presentó varios escenarios y tendencias del sector. Cabe señalar que el tema de la innovación ha sido una característica constante en los debates de la OACI y debe orientar el trabajo de la institución.

ASINT ENTREVISTA A LOS JEFES DE DEPARTAMENTOS TÉCNICOS Y DIRECTORES PARA ELABORAR EL PLAN DE TRABAJO DEL ASESOR

La Asesoría Internacional y de Medio Ambiente (ASINT) llevó a cabo la primera ronda de entrevistas con los jefes de los Departamentos Técnicos y los directores para comprender cómo debería ser el trabajo del Asesor de transporte aéreo de la OACI desde la perspectiva del cliente. También se entrevistó a los ex asesores Alex Romera, André Rebouças, Roberto Rosa y Dário

Taufner para conocer sus visiones, dificultades, consejos y construir una memoria del trabajo realizado. La próxima ronda de entrevistas será con los panelistas de la Agencia. El plan de trabajo está vinculado al Proyecto Sectorial de Reestructuración de Gobernanza de la Representación Internacional de ANAC, coordinado por la ASINT.

ANC DEBATIÓ SOBRE EL TRANSPORTE DE CARGA EN CABINA DE PASAJEROS/ ANAC TIENE POSICIÓN DESTACADA

La ANC debatió, en la última sesión del año, sobre el tema del transporte de carga en aviones de pasajeros. El tema ganó protagonismo debido a la pandemia, que impactó el transporte de cargas en el modo aéreo. Con la urgente necesidad de transportar insumos para combatir el COVID-19, se realizaron estudios sobre la mejor forma de llevar cargas dentro de la cabina de pasaje-

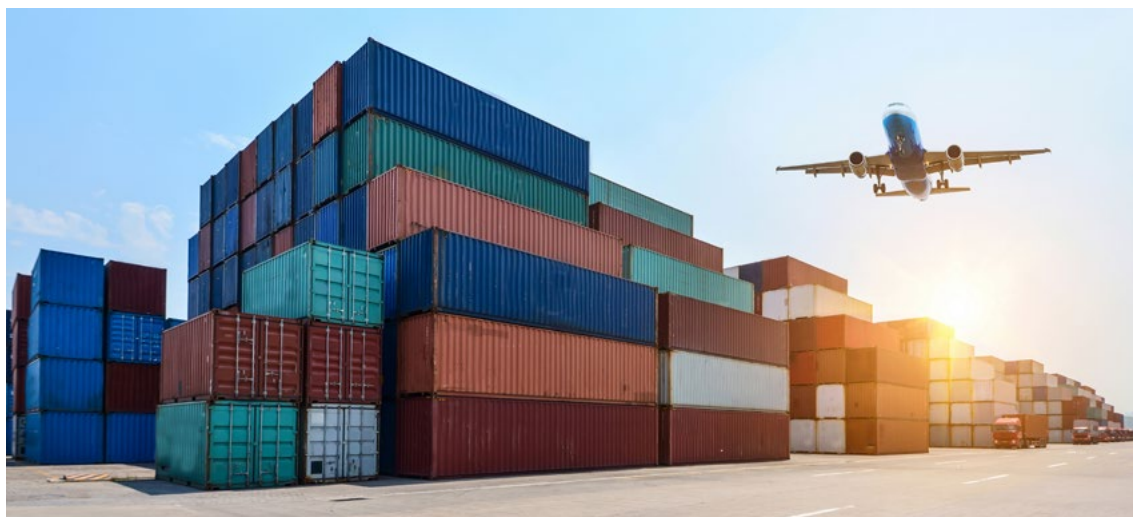
ros y sobre exenciones de emergencia para permitir este tipo de transporte. La ANAC, que es parte del grupo de las cuatro grandes autoridades certificadoras (junto con TCCA, FAA y EASA) desempeñó un papel destacado en los estudios, que se materializó en la Decisión 71/2020, que definió protocolos de seguridad más estrictos para el caso.





Asesoría Internacional y de Medio Ambiente (ASINT)

PAÍSES LATINOAMERICANOS FIRMAN ACUERDO PARA LA LIBERALIZACIÓN TEMPORAL DE LA 7ª LIBERTAD PARA EL TRANSPORTE DE CARGA



Con texto propuesto por Brasil y Chile, el acuerdo busca facilitar el transporte de material para combatir el COVID-19, especialmente por medios de vacunas e insumos, a través de la liberalización temporal del derecho de tráfico de la 7ª libertad para los servicios de carga aérea. [Cargue aquí más información sobre las Libertades del Aire](#). (Haga clic en el enlace para acceder).

La propuesta y el texto del Memorando de Entendimiento (MoU) fueron presen-

tados en mayo de 2020. En diciembre, la CLAC convocó a una Asamblea Extraordinaria para celebrar la entrada en vigor del acuerdo para 10 de los 22 Estados miembros de la Comisión. Son signatarios: Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela y Uruguay. El documento permite la adhesión de los demás Estados de la CLAC. [Cargue aquí el texto aprobado](#). (Haga clic en el enlace para acceder).

CLAC SOLICITARÁ A LA OACI QUE DISCUTA LA POSIBILIDAD DE UN ACUERDO MUNDIAL DE 7ª LIBERTAD PARA EL TRANSPORTE DE CARGA

En la misma Asamblea Extraordinaria, los miembros de la Comisión aprobaron una Nota de Estudio (Working Paper) presentada también por Brasil y Chile que propone a la CLAC solicitar a la OACI discutir la posibilidad de un acuerdo global basado en el modelo regional. La CLAC enviará la propuesta para consideración del Consejo de la OACI.

Este acuerdo regional ya repercutió en

la OACI. La Secretaria General de la Organización, Dra. Fang Liu, destacó la importancia del acuerdo para la eficiencia en la distribución de la vacuna en el corto plazo y su potencial para fomentar el comercio electrónico a largo plazo. Además, alentó fuertemente a otros países y regiones a emprender acciones similares. [Cargue aquí la divulgación de la OACI](#). (Haga clic en el enlace para acceder).

CLAC APRUEBA LA RESOLUCIÓN SOBRE MEDIDAS DE APOYO A LOS CONSUMIDORES Y A LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS EMPRESAS

En base a la propuesta de Brasil y Colombia, la CLAC aprobó la Resolución que prevé posibilidades y términos de reembolso o créditos al consumidor en caso de cancelación del vuelo o desistimiento del pasajero. El objetivo de la norma es brindar opciones y garantías a los pasajeros y proponer medidas para

aliviar el flujo de caja a corto plazo de las aerolíneas.

Como modelo normativo se utilizó la Ley brasileña N ° 14.034, de 5 de agosto de 2020, convertido en la Medida Provisional N ° 925, de 18 de marzo de 2020. [Cargue aquí la Resolución aprobada](#). (Haga clic en el enlace para acceder).

SRVSOP AVANZA EN SU PROCESO DE NOTIFICACIÓN DE ARMONIZACIÓN O ADOCIÓN DE LA NORMATIVA NACIONAL CON LOS LAR

El Sistema Regional de Vigilancia para la Seguridad Operacional (SRVSOP) se ha comprometido a completar la notificación de armonización o adopción de su normativa nacional con la Normativa Aeronáutica Latinoamericana (LAR) para el 31 de marzo de 2021. Uno de los objetivos del SRVSOP es establecer una armonización normativa regional

que cumpla con las Normas y Métodos recomendados (SARPS) de la OACI. Esto contribuye a la estandarización de procesos a nivel regional, como las certificaciones e inspecciones que realizan los Estados. Esta armonización también contribuye con la recuperación regional ante los efectos negativos de la pandemia.

REINICIO, RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA DE LA AVIACIÓN CIVIL: NINGÚN PAÍS SE QUEDA ATRÁS*

En tiempos de Covid-19, la aviación civil sigue teniendo un papel esencial para la respuesta a la crisis y para el desarrollo social y económico de los pueblos del mundo. La colaboración entre los Estados, la industria, la sociedad y los responsables de la toma de decisiones ha sido un instrumento fundamental para que la aviación siga desempeñando este papel. ¿Pero será ello suficiente?

Fabio Faizi Rahnemay Rabbani

Director Regional de la OACI para la América del Sur

Estamos en medio de una pandemia. También estamos en medio de una “infodemia” de desinformación e información errónea. Uno de los síntomas de la pandemia agregada a la infodemia es la incertidumbre de lo que vendrá a continuación y de las medidas que las instituciones, la sociedad y los individuos deben adoptar. Cambios de hábitos, nuevas reglas de conducta social y medidas específicas de seguridad sanitaria de diversos sectores económicos pasaron a ser cotidianos y el sector del transporte aéreo, inmensamente impactado, no fue excepción.

Los primeros meses de la crisis generada por Covid-19 ya nos dan una dimensión de los impactos sociales y económicos que aún están por venir. En medio de toda esta coyuntura, se buscan respuestas a preguntas como: ¿utilizar el transporte aéreo sigue siendo seguro? ¿La aviación es un vector importante para la propagación de Covid-19? La OACI ha estado trabajando con

sus entidades hermanas en las Naciones Unidas y con otros actores del sector en la adopción de medidas para que las respuestas a estas interrogantes atestigüen a la sociedad que utilizar el transporte aéreo no será una amenaza para la salud pública, al mismo tiempo que el sector necesita mantener su sostenibilidad.

Las primeras directrices globales para el sector proceden del trabajo de un grupo de trabajo del Consejo de la OACI (CART) que, asumiendo la responsabilidad de emitir orientaciones a su debido tiempo, decidió trabajar junto con el Secretariado y la Industria para desarrollar una serie de recomendaciones y protocolos de aspectos sanitarios, de seguridad y de apoyo económico². Uno de los principales foros técnicos sobre el tema, el Collaborative Arrangement for the Prevention and Management of Public Health Events in Civil Aviation - CAPSCA, asumió el liderazgo de las discusiones técnicas y de apoyo al



1. Organización Mundial de la Salud. Let's flatten the infodemic curve. Disponible en <https://www.who.int/news-room/spotlight/let-s-flatten-the-infodemic-curve>
2. Información sobre las acciones globales de la OACI disponible en <https://www.icao.int/covid/Pages/default.aspx?CITATION/COVID-19/Pages/default.aspx>

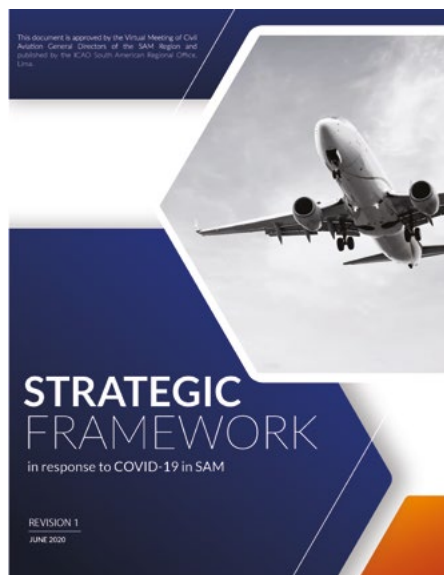
CART, con la participación de entidades de salud, autoridades de migración, organismos turísticos y asociaciones de la industria de la aviación civil. Las directrices vinieron acompañadas de materiales-guía, entrenamientos y herramientas online para seguimiento y diseminación de la situación de implementación de recomendaciones globales.

En la región Sudamericana, la oficina de la OACI en Lima, responsable de realizar el apoyo a todos los países de la región, incluido Panamá (comúnmente llamada región SAM), actuó de manera coordinada y rápida³. Sobre la base de la experiencia adquirida en el apoyo a la aplicación de los estándares internacionales y de los planes globales de aviación civil, ya se consideraba que las medidas en respuesta al COVID-19 a nivel global o regional pasarían por las etapas de concientización, generación de conocimiento, compromiso y participación directa de los líderes de alto nivel. Además, una vez comprometidos, los Estados necesitan adaptar los modelos de implantación de las medidas a su realidad, en la que, a veces, la experimentación y generación de lecciones aprendidas requieren tiempo. Conscientes de que ese tiempo y la adecuada participación de las partes no podían ser obstáculos para la adopción de medidas oportunas por parte de los actores del sistema, se adoptó la estrategia de anticipar las discusiones regionales sobre la base de las informaciones y datos existentes en aquel momento.

Con ello, en la primera reunión de Directores Generales de Aviación Civil de la región SAM, celebrada en abril de 2020⁴, se acordó la conformación de un marco estratégico SAM de respuesta al COVID-19 de la aviación civil, coordinado por un grupo de representantes de los Estados, Industria

y otros actores del sector. En la misma decisión, dos acciones fueron ordenadas rápidamente: la elaboración de protocolos sanitarios de referencia y de materiales guía para garantizar la seguridad operacional en tiempos en que los procedimientos normales de entrenamiento, certificación y vigilancia no podrían realizarse de la misma forma o frecuencia.

Además, se adoptaron inmediatamente medidas de carácter operativo para garantizar la clara comunicación de las decisiones adoptadas por los Estados en respuesta inicial al Covid-19. Con varios países cerrando sus fronteras y restringiendo parcial o totalmente sus operaciones aéreas de pasajeros, las publicaciones aeronáuticas pasaron a estar disponibles con toda clase de informaciones que buscaban reflejar las decisiones que tenían como telón de fondo motivaciones por cuestiones no aeronáuticas. La coordinación realizada por la OACI, implementada a través de sus oficinas regionales, no sólo buscó estandarizar las informacio-



3. *Informaciones sobre las acciones regionales de la OACI SAM disponible en <https://www.icao.int/SAM/SECURITY-FA>*

4. *Marco Estratégico de la región SAM aprobado en junio de 2020, disponible en <https://www.icao.int/SAM/SECURITY-FACILITATION/COVID-19/Pages/COVID19-StrategicFramework.aspx>*

nes en aras de la claridad, sino que también evitó que vuelos de naturaleza humanitaria, de apoyo al tratamiento de pacientes y de transporte de carga fueran inadvertidamente impedidos o desviados por interpretación errónea sobre las decisiones adoptadas por los Países.

Considerando que más del 60% de la carga aérea internacional de la región SAM se transportaba en bodegas de aviones de pasajeros, la logística de diversas empresas y productores y el traslado de mercancías se han visto considerablemente perjudicados por la falta de disponibilidad de los servicios de transporte aéreo comercial de pasajeros. A partir de la intención de uso de aeronaves con configuración de pasajeros para transporte integral de carga, directrices sobre los procedimientos sanitarios para las tripulaciones y materiales-guía específicos fueron desarrollados para orientar a los Estados en la evaluación de riesgo y autorización de tales operaciones. A consecuencia de estas operaciones, se observó, entre los meses de junio y septiembre, un incremento promedio de más del 13% de las operaciones internacionales exclusivas de carga en la región, comparado con el mismo período del año pasado⁵.

Los protocolos sanitarios regionales fueron desarrollados en el marco del panel de expertos médicos aeronáuticos del Sistema Regional para la Vigilancia de la Seguridad Operacional (SRVSOP) y se convirtieron en la primera referencia construida colaborativamente en la región para identificar las medidas que hoy vemos corrientemente en nuestras jornadas en el transporte aéreo. La primera versión fue publicada en junio de 2020 y la estrategia de producir un documento antes incluso de que tuviéramos las directrices globales se demostró acertada, una vez que se logró generar conciencia, agregar conocimiento y estimular el compromiso de alto nivel

que adelantó los pasos que tendríamos que tomar en los meses posteriores con el establecimiento de las normas nacionales.

Considerando que el origen de las informaciones y datos utilizados tanto en el CART como en los protocolos desarrollados regionalmente era el mismo, la necesidad de adecuación de los protocolos regionales se cotejó con mínimos ajustes en julio de 2020, cuando se publicaron las recomendaciones del CART. Actualmente, 12 de los 13 países de la región poseen protocolos sanitarios para la realización de operaciones de transporte aéreo, en buena parte alineados con el modelo discutido regionalmente y presentados por el CART.

El SRVSOP también desempeñó un papel fundamental en la elaboración de una serie de documentos guía⁶ que servirían de base para apoyar la decisión de los Estados de evaluar el riesgo de ampliar el plazo de las licencias y los certificados y garantizar que no hubiera un colapso de la disponibilidad de servicios aeronáuticos. Más de 25 folletos y circulares de asesoramiento, publicados desde mayo de 2020, abordan temas de aeronavegabilidad, operaciones, licencias, servicios de navegación aérea y aeródromos, incorporando conceptos de identificación de peligros, gestión de riesgos y gestión del cambio. Y las acciones en temas de seguridad operacional no se detuvieron ahí, con la publicación de directrices y ajustes en los modelos de manual de inspectores sobre cómo realizar actividades de vigilancia a distancia, dada la limitación de desplazamiento de inspectores. Otro tema también abordado y que resultó en nuevas guías se refiere a la salud mental de profesionales del sector, que hoy pasan por variadas y demandantes presiones personales y en el ambiente de trabajo.

Una de las primeras áreas del recorrido de un pasajero que viaja en un vuelo

5. Disponible en <https://data.icao.int/COVID-19/>

6. Informaciones sobre las acciones adoptadas por el SRVSOP disponibles en <https://www.srvsop.aero/covid-19/>

comercial, en el que las medidas de distanciamiento y uso de tecnologías no pueden ser utilizadas en su plenitud, es la de inspección de seguridad contra actos de interferencia ilícita. Considerando tal hecho, se acordaron los procedimientos que preserven la salud de los pasajeros y de los equipos que realizan los trabajos entre los representantes del grupo AVSEC/FAL para las Américas, coordinados por las oficinas de la OACI en Lima y México. Entre las actividades del grupo, se preparó una matriz de reactivación y recuperación de las operaciones de aviación relacionadas, que contiene los protocolos de salud adoptados por los Estados durante el Covid-19 como herramienta de intercambio de información, así como la promoción del uso de tecnología para hacer las medidas sanitarias más efectivas y al mismo tiempo ofrecer una mejor experiencia a los pasajeros.

Y esa fue sólo una de las actividades de coordinación Panamericana realizadas en estrecha colaboración entre las oficinas regionales de la OACI para las Américas. La Oficina de México, a cargo de Norteamérica, Centroamérica y el Caribe, también elaboró su plan de respuesta al Covid-19 con plena alineación con el marco estratégico SAM, permitiendo que haya intercambio de información y de lecciones aprendidas. Con esta coordinación, se realizó por primera vez una reunión entre los Directores Generales de Aviación Civil de todos los Países de las Américas, en la que las oportunidades de coordinación y apoyo mutuo fueron abiertamente discutidas y nuevas iniciativas iniciadas.

Además de la armonización, un gran reto para la coordinación entre diversos actores es la debida comunicación. Producto del marco estratégico, el Plan de Comunicaciones elaborado para la región en enfrentamiento a la “infodemia” tuvo el propósito de permitir que las directrices y decisiones adoptadas por los Estados pudieran ser compartidas de manera organizada y accesible, al mismo tiempo que las mejores prácticas en la gestión de crisis pudieran

ponerse a disposición de todas las partes interesadas.

Actualmente, la absoluta mayoría de los países de la Región Sudamericana ya han reanudado sus operaciones domésticas e internacionales. La región SAM también ha sido la que ha dado más respuestas en el sistema de información y monitoreo sobre la adopción de medidas del CART en todo el mundo. Sin embargo, la demanda y la correspondiente oferta hasta mediados de octubre de 2020 seguían con cifras y proyecciones inferiores a lo que se observaba en la media mundial. Naturalmente, una de las razones identificadas que explican la situación se relaciona con el desfase de tiempo de las curvas de contagio de Covid-19 en relación con otras partes del mundo.

A pesar de todos los esfuerzos, varios retos siguen latentes y exigen la acción coordinada de todas las partes. La armonización de las medidas adoptadas por los países ha sido parte del reto recurrente. Pero ¿qué significa armonizar en un ambiente en que la soberanía de los Países es respetada y las circunstancias sociales, económicas y del impacto de la Covid-19 son diferentes? La respuesta se centra en un tema muy familiar para el sector aéreo: la adecuada gestión de riesgos, basada en criterios y metodologías comunes, y considerando un paquete de medidas de mitigación de riesgos, permitiendo que el resultado de las evaluaciones de los Estados sea previsible según sus circunstancias. Otro tema importante será la logística de distribución de las vacunas para el Covid-19, que dependerá del origen de las materias primas, de los países de fabricación, de los acuerdos de compra y venta, de las capacidades de producción y de la disponibilidad de infraestructura para procesar dicha distribución.

Parte de los debates de la segunda fase del CART, que tuvieron lugar entre septiembre y noviembre de 2020, trata precisamente de la adopción de medidas basadas en la adecuada gestión del riesgo

por parte de los Estados. Además, las medidas temporales para garantizar la seguridad operativa y la implantación formal de corredores públicos sanitarios entre dos o más Estados son objetivos de esta nueva labor del Consejo de la OACI.

El impacto en la sociedad debido a esta crisis ha sido enorme y la demanda de transporte aéreo naturalmente se verá afectada por un tiempo. Las respuestas a las preguntas formuladas al principio de este artículo pueden ser parcialmente contestadas por las acciones que se están adoptando. Sin embargo, para garantizar la resiliencia del sector, los preceptos de un entorno regulatorio saludable siguen valiendo para estimular la eficiencia y aumentar el atractivo de los mercados: transparencia, previsibilidad, racionalidad de las medidas regulatorias y adopción de medidas de reducción de costos y estímulos económicos son fundamentales para que la aviación soporte el pico de la crisis.

Según establece el *Air Transport Action Group* (ATAG)⁷, “después del choque causado por la pandemia de Covid-19 (...), se espera que la industria de la aviación vuelva a crecer significativamente en las próximas dos décadas, aunque haya una tendencia de crecimiento menor que la de las proyecciones pasadas.” El ATAG ratifica además que “los meses en que el transporte aéreo estaba limitado o completamente detenido en el mundo durante la crisis de Covid-19 nos han dado más conciencia de la importancia de la aviación para los mercados y cadenas logísticas, la provisión de bienes en un mundo globalizado y el papel que la aviación tiene en el nivel social y personal gracias a la conectividad que provee.”.

“PARA GARANTIZAR LA RESILIENCIA DEL SECTOR, LOS PRECEPTOS DE UN ENTORNO REGULATORIO SALUDABLE SIGUEN VALIENDO PARA ESTIMULAR LA EFICIENCIA Y AUMENTAR EL ATRACTIVO DE LOS MERCADOS: TRANSPARENCIA, PREVISIBILIDAD, RACIONALIDAD DE LAS MEDIDAS REGULATORIAS Y ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE REDUCCIÓN DE COSTOS Y ESTÍMULOS ECONÓMICOS SON FUNDAMENTALES PARA QUE LA AVIACIÓN SOPORTE EL PICO DE LA CRISIS”

Los compromisos asumidos durante el ICAO *World Aviation Forum* (IWAF) 2018, realizado en Fortaleza, en la “Declaración para promover la conectividad por medio del desarrollo y sostenibilidad del transporte aéreo⁸” siguen como norte de las acciones regionales. Allí se reafirma que el transporte aéreo es un medio esencial para el desarrollo social y económico de nuestros países, y que depende de instituciones fuertes, de la promoción de la seguridad y de respeto al medio ambiente. Los desafíos actuales no pueden cambiar las pautas establecidas para el crecimiento de la aviación en Sudamérica.

7. *Aviation Benefits Beyond Borders*, September 2020, traducción libre. Disponible en https://aviationbenefits.org/media/167143/abbb20_full.pdf.

8. Disponible en <https://www.icao.int/Meetings/iwaf2018/Pages/Declaration-for-the-Pan-American-Region.aspx>

*texto concluido en diciembre de 2020



UNA VISIÓN DE FUTURO PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL*

Ricardo Bisinotto Catanant

Director (ANAC)

Marcela Braga Anselmi

Jefe de la Asesoría Internacional y de Medio Ambiente (ANAC)

La pandemia de COVID-19 ha desencadenado la peor crisis económica reciente del sector aéreo internacional. Las medidas sanitarias de contención del nuevo coronavirus han alcanzado el núcleo de la aviación: la libre circulación de bienes y personas. De la noche a la mañana, se levantaron barreras sanitarias entre los Estados, imponiendo nuevos controles en las fronteras nacionales. En un análisis retrospectivo, no hay duda de que las autoridades estatales han puesto en práctica los protocolos necesarios

para el control de la enfermedad y la protección de la vida humana.

Sin embargo, los impactos económicos de estas medidas aún se están sintiendo, y la aviación civil internacional todavía necesitará algunos años para recuperar los índices de crecimiento anteriores a la crisis. Según datos de la Organización de Aviación Civil Internacional - OACI, la proyección es que el número de asientos ofrecidos en nuestra región sufra en 2020, una reducción de aproximadamente el

60% en relación con 2019, lo que supondrá alrededor de 87 millones menos de pasajeros transportados este año. En términos de ingresos brutos, la caída será de alrededor de USD 17 mil millones sólo en América Latina, comparado a los más de USD 260 mil millones de pérdidas de ingresos por el sector a nivel mundial.¹

Frente a este contexto, lo más probable es que sea una reanudación lenta, gradual y dependiente directamente del aumento de los niveles de confianza de los pasajeros en la correcta adopción de los protocolos de salud por parte de las compañías aéreas y aeropuertos. Más que eso, la reanudación del crecimiento requerirá acciones efectivas y coordinadas de las autoridades estatales y de la industria, con vistas a promover un ambiente favorable al desarrollo del sector, sin barreras burocráticas o regulatorias innecesarias.

La economía internacional se caracteriza por una compleja cadena de producción y transporte interconectada a escala mundial, y el sector aéreo es un eslabón fundamental que permite que estos flujos de productos y de personas transcurran de manera mucho más rápida y eficiente. Este movimiento no parece enfriarse en un futuro próximo, y el mundo posterior a la pandemia refuerza aún más la necesidad latente de cooperación permanente entre los Estados. Por eso, en el escenario

de una crisis sin precedentes, una oportunidad única surge para nuestra región, y la ANAC - como autoridad de aviación civil de referencia internacional - tiene un importante papel que desempeñar.

“EN BRASIL, ESTAMOS HACIENDO ESFUERZOS PARA REDUCIR ESTAS BARRERAS Y MODERNIZAR NUESTRO MARCO REGULADOR. SIN EMBARGO, ESTAS MEDIDAS TENDRÁN MUCHA MÁS RESONANCIA Y UN POTENCIAL DE BENEFICIOS MUCHO MAYOR SI SON APLICADAS CONJUNTAMENTE POR LOS DEMÁS PAÍSES DE LA REGIÓN, DEBIDO A LA PROPIA NATURALEZA DEL SECTOR AÉREO, QUE FUNCIONA ESENCIALMENTE EN REDES”

La aviación civil en América Latina, sin duda, tiene un enorme potencial, no sólo para el transporte aéreo nacional, sino que principalmente, para el internacional. Sin embargo, todavía tenemos una conectividad aérea bastante restringida con los grandes centros comerciales y financieros del mundo, y el ambiente para el crecimiento de nuevos modelos de negocio tropieza con legislaciones y reglamentos bastante proteccionistas.

En Brasil, estamos haciendo esfuerzos para reducir estas barreras y modernizar nuestro

marco regulador para permitir el desarrollo del sector del transporte aéreo en bases más competitivas e inclusivas. Sin embargo, estas medidas tendrán mucha más resonancia y un potencial de beneficios mucho mayor si son aplicadas conjuntamente por los demás países de la región, debido a la propia naturaleza del sector aéreo, que funciona esencialmente en redes.

En este sentido, la creación de un mercado regional único e integrado - con normas simplificadas, reducción de barreras

¹ Datos Disponible en: https://www.icao.int/sustainability/Documents/COVID-19/ICAO_Coronavirus_Econ_Impact.pdf

y apertura de mercados - presenta potenciales de beneficios recíprocos para toda la región, en la medida en que permite que se alcancen aumentos de escala en la industria y que se fomente la competencia del sector.

En Europa, la Política de Cielo Único Europeo (Single European Sky) y la integración de las prácticas reguladoras han sido muy beneficiosas, al ampliar la competencia en el sector y la oferta de servicios aéreos en la región. Veinticinco años después de la creación del mercado interior europeo de la aviación, el transporte aéreo se ha hecho más barato, más seguro y accesible, para un mayor número de consumidores. Según datos de la Comisión Europea, en 2015, casi 920 millones de pasajeros viajaron por los 450 aeropuertos del bloque, lo que supone un aumento de tres veces con respecto a los datos de 1992².

Este es un camino que también puede recorrer América Latina. La ratificación por todos los Estados miembros de la CLAC del Acuerdo Multilateral de Cielos Abiertos es un primer paso para aumentar la conectividad intrarregional y eliminar las restricciones a las operaciones internacionales. Pero no es la única medida posible. Ampliar las libertades de tráfico para carga y pasajeros, permitir la apertura al capital extranjero para empresas aéreas y avanzar en las directrices regionales de condiciones generales de transporte constituyen cuestiones centrales para la modernización regulatoria de la región y como consecuencia, para la atracción de inversiones y constitución de empresas con modelos de negocio diferenciados, en particular de empresas *ultra low-costs*.

Todo esto debe hacerse, por supuesto, sin apartarse del enfoque de la seguridad operacional, principio fundamental de la aviación. Por lo tanto, es importante reforzar la actuación de los foros y grupos regionales que se ocupan de las diferentes cuestiones de seguridad aérea, en particular el Sistema Regional para la Vigilancia de la Seguridad Operacional - SRVSOP. Los Reglamentos Aeronáuticos Latinoamericanos - los llamados LARs en sus siglas originales - deben ser actualizados para reflejar las prácticas más modernas de la teoría de la regulación, que preconizan una regulación menos prescriptiva, centrada en análisis de perfil de riesgo y basada en resultados.

“CLARO QUE LA CONFORMACIÓN DE UN MERCADO DE AVIACIÓN REGIONAL INTEGRADO NO SE HACE DE UNA HORA A LA OTRA Y EXIGE UN GRAN ESFUERZO POLÍTICO Y TÉCNICO DE LOS DIVERSOS ACTORES IMPLICADOS”

Claro que la conformación de un mercado de aviación regional integrado no se hace de una hora a la otra y exige un gran esfuerzo político y técnico de los diversos actores implicados - estatales y no estatales. Como

proyecto a largo plazo, necesita ser liderado e implementado por los países de la región con el apoyo de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil y con las Oficinas Regionales de la OACI. Y Brasil, por el tamaño de su mercado interno y de su industria, emerge como un *player* fundamental.

Es esencial, por tanto, que las autoridades de aviación civil y la industria unan esfuerzos para la conformación progresiva de un espacio de integración y cooperación en América Latina que permita el desarrollo sostenible del sector y amplíe, cada vez más, el número de pasajeros con acceso a un transporte aéreo seguro y eficiente en nuestra región.

2 Disponible en: < https://ec.europa.eu/transport/modes/air/25years-eu-aviation_en>.

*texto concluido en diciembre de 2020



GESTIÓN PARA LA INCERTIDUMBRE*

Marcelo Rezende Bernardes

Superintendente de Planificación Institucional (ANAC)

Eduardo Borba Chaffin Junior

Superintendente de Gestión de Personas (ANAC)

Con el estado de emergencia en salud pública decretado por el Estado brasileño el 3 de febrero, y con el avance de la transmisión comunitaria del nuevo Coronavirus en casi todas nuestras grandes ciudades durante el mes de marzo, la ANAC publicó una Portaria (Ordenanza) que permite el trabajo remoto a gran escala, con el fin de preservar la salud de sus colaboradores.

Experimentamos un escenario en el cual, de la noche a la mañana, nuestros colaboradores tuvieron que realizar sus actividades remotamente (el 97% de los funcionarios se adhirieron al trabajo re-

moto) y aun así enfrentar un contexto incierto y desafiante para la aviación civil.

Pasados casi ocho meses de la adopción del trabajo remoto a gran escala en la Agencia, se constató que fue posible mantener el estándar de los servicios y las demás actividades necesarias para el buen funcionamiento de la aviación civil brasileña, a pesar del gran impacto que la pandemia causó en el sector. Con la excepción de la vigilancia in situ, ampliamente reducida, los demás macroprocesos permanecieron con la misma eficiencia o, incluso, tuvieron un incremento de

productividad. En este contexto, podemos decir que la pandemia nos tomó por sorpresa, pero no desprevenidos.

Es un engaño, si uno cree que el mantenimiento de la eficiencia en los procesos se ha dado meramente al azar de la noche a la mañana.

El enfrentamiento de la pandemia con soluciones innovadoras y gestión de equipos remotos depende de la madurez de gestión, utilización de herramientas tecnológicas y compromiso de gestores y colaboradores.


Las acciones incrementales adoptadas por la ANAC a lo largo de su historia fue lo que nos preparó para el enfrentamiento de este escenario. Veamos, a continuación, algunas de estas acciones que contribuyeron directamente al logro de la madurez de la gestión actual.

El Programa de Fortalecimiento Institucional (PFI) comenzó en el 2012 y buscó dotar a la ANAC de instrumentos de gestión contemporáneos para mejorar su capacidad institucional. En el marco del PFI, la Agencia actualizó su Plan Estratégico, creó su Agenda Regulatoria, implementó sus oficinas de proyectos y de procesos, para dar forma a potenciar su transformación organizacional y abrir un vasto camino con condiciones para la construcción de ideas innovadoras.

Desde su implementación, en el 2013, hasta hoy, la Oficina de Proyectos contabiliza aproximadamente 60 proyectos estructurantes aprobados por el Cuerpo Directivo y, con la nueva Cartera de 2020, superará la marca de los 100 proyectos aprobados.

Fruto de un proyecto elaborado en el 2013, la Agencia posee un Plan de Gestión de Crisis, que busca, ante una crisis, garantizar un nivel satisfactorio de seguridad de la aviación civil, así como el actuar para el retorno al buen funcionamiento de los servicios prestados en el transporte aéreo, sin descuidar la credibilidad de la Agencia ante sus stakeholders. El Plan enumera procedimientos y protocolos que deben ser adoptados por la Agencia ante una situación de crisis o amenaza de crisis, incluyendo el accionamiento del Comité de Crisis. El Comité desempeñó un papel crucial en la dirección y organización de las acciones adoptadas para hacer frente a la crisis actual.

El Comité de Crisis fue activado aún en el período de precrisis, los funcionarios pasaron a trabajar remotamente, para garantizar la seguridad sin pérdida de performance, y una serie de medidas de emergencia fueron discutidas e implementadas con el objetivo de minimizar los impactos negativos de la pandemia en el sector.



“EXPERIMENTAMOS UN ESCENARIO EN EL CUAL, DE LA NOCHE A LA MAÑANA, NUESTROS COLABORADORES TUVIERON QUE REALIZAR SUS ACTIVIDADES REMOTAMENTE Y AUN ASÍ ENFRENTAR UN CONTEXTO INCIERTO Y DESAFIANTE PARA LA AVIACIÓN CIVIL”

En el año 2016, la Agencia inició el proyecto “ANAC sin papel - proceso electrónico” que tenía como objetivo la implantación de un sistema para la producción y gestión de procesos administrativos electrónicos. El Sistema Electrónico de Información - SEI! fue implementado en agosto de ese año y fue importante para la reducción de costos y del espacio físico utilizado para almacenamiento, del aumento del control y de la agilidad en la tramitación de los procesos. El resultado fue el impacto positivo en el rendimiento de los funcionarios y en la rapidez y calidad de los servicios prestados por la Agencia.

Además, en los años siguientes, se implementaron dos módulos en el SEI! que permitieron mejorar aún más la experiencia del regulado con los servicios de la Agencia, a saber: la petición electrónica y la citación electrónica.

La petición electrónica permitió al regulado protocolar documentos electrónicamente en la Agencia, sin la necesidad de desplazarse hasta una unidad física, para facilitar una interacción más rápida y segura con la ANAC.

Por su parte, la citación electrónica permitió que todas las citaciones enviadas a los regulados sean realizadas de forma electrónica, o sea, actualmente todas las comunicaciones y actos procesales entre la Agencia y los usuarios externos son realizadas por medio digital.

Recientemente, el SEI superó la marca de más de 600.000 procesos creados y más de 4 millones de documentos adjuntos. Otro punto por destacar fue la adopción

del Programa de Gestión del Desempeño Institucional e Individual - PGDII, en 2019, que es una nueva sistemática de evaluación y seguimiento de la actuación de las unidades organizacionales y de los funcionarios de la Agencia, basada en metas e indicadores. El PGDII permite a los gestores y funcionarios acompañar, de manera permanente y sistemática, su desempeño y el de su unidad, incentivando la corrección de posibles distorsiones y promoviendo la mejora continua de sus procesos, siendo una herramienta de comunicación, de transparencia, de concertación entre gestores y funcionarios y de alineamiento entre lo estratégico y lo operativo.

Ya en el campo de la tecnología de la información y el desarrollo de personal, en los últimos años, la Agencia ha invertido en la modernización de su parque tecnológico, en la seguridad de la información, en la creación de senderos de aprendizaje, asociaciones con instituciones educativas

y en su propia capacidad para crear y proveer cursos. La ANAC dispone además de un Centro de Entrenamiento - certificado por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) como Full Member del Programa TRAINAIR Plus.

La comunicación interna y externa también ha sido un foco de mejoras y transformación en los últimos años, se han abierto nuevos canales, se han incorporado nuevas herramientas e instrumentos en la Agencia, como plataformas unificadas de comunicación y colaboración entre los funcionarios, como newsletter, revistas electrónicas, entre otras acciones.

“EL ENFRENTAMIENTO DE LA PANDEMIA CON SOLUCIONES INNOVADORAS Y GESTIÓN DE EQUIPOS REMOTOS DEPENDE DE LA MADUREZ DE GESTIÓN, UTILIZACIÓN DE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS Y COMPROMISO DE GESTORES Y COLABORADORES”

“LA PANDEMIA HA PROVOCADO LA MAYOR CRISIS DE LA HISTORIA DE LA AVIACIÓN CIVIL Y LA NECESIDAD DE QUE LA AGENCIA SE ADAPTE A CAMBIOS PROFUNDOS”

Todas estas iniciativas realizadas a lo largo de los últimos años han formado nuestra base y han permitido hacer frente a esta crisis con respuestas y soluciones rápidas e innovadoras, así como la continuación de la ejecución de los procesos y de la prestación de servicios y el mantenimiento del rendimiento organizativo.

Por último, las medidas adoptadas por la ANAC han abordado el sector en su conjunto, como los aeropuertos, el transporte de carga y pasajeros, los profesionales de la aviación civil, las aeronaves, la vigilancia y las multas, y podrían ser objeto de otro artículo o incluso de un libro, como se puede tener una pequeña muestra con los artículos que componen esta edición especial de la revista “Conexão Internacional”.

La pandemia ha provocado la mayor crisis de la historia de la aviación civil y la necesidad de que la Agencia se adapte a cambios profundos. Ahora nos enfrentamos al reto de reconstruir el transporte aéreo y de continuar con las transformaciones de la Agencia para adecuarse a una nueva realidad, para seguir respondiendo a los cambios en el contexto externo de forma rápida y satisfactoria. De esta manera, estamos seguros de estar preparados para una posible próxima sorpresa, sea cual sea.

**texto concluido en diciembre de 2020*





COMUNICACIÓN DE CRISIS DURANTE LA COVID-19: ESTRATEGIA Y LECCIONES APRENDIDAS PARA INFORMAR AL PÚBLICO DE LA ANAC*

Karen Bonfim

Jefe de la Asesoría de Comunicación Social (ANAC)

Tan pronto como llegaron las primeras noticias sobre el cierre de fronteras en marzo, nos dimos cuenta de la proporción que la pandemia de Covid-19 había alcanzado en el mundo. Pasamos de observadores a actores en esta que sería la mayor crisis de la historia de la aviación civil. La rápida movilización de la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC) facilitó toda la fluidez de la información - algo fundamental para una comunicación oportuna y de utilidad pública.

Asimismo, partiendo de un escenario absolutamente dinámico e imprevisible, la misión de la Asesoría de Comunicación Social (ASCOM) estaba clara: era necesario informar lo que fuera posible en tiempo real, siempre con claridad, seriedad y mucha empatía. Las personas estaban ansiosas, algunas fuera de sus casas, y varias con viajes importantes programados dentro y fuera de Brasil. En ese momento, todos los que iban a viajar buscaban respuestas y la expectativa se volvió hacia la ANAC y hacia otras autoridades involucradas con transporte y con salud pública.

Para una divulgación asertiva en escenarios de crisis, es necesario tener acceso a la información en tiempo real o incluso con antelación, si es posible. Al anticiparse a las primeras dudas y estructurar un banco de respuestas, la institución es capaz de posicionarse y traer una narrativa que transmite confiabilidad. En esto la ANAC ya posee amplia experiencia por su estructura de gestión de crisis, en la que todos los gestores involucrados y la alta gestión se encuentran para repasar protocolos de acción y lo más importante y urgente en el camino. La ASCOM toma parte en estos encuentros y logra obtener con mayor rapidez las primeras declaraciones de la institución sobre los hechos.

Otro punto importante de la conducción de la comunicación de crisis es que, desde el inicio de la declaración de la pandemia en Brasil, ANAC ha establecido su posicionamiento sobre temas complejos, como el cierre de los aeropuertos. A pesar de la presión externa motivada por la inseguridad que el avance del número de casos traía consigo, la posición de la Agencia era contraria a

ese cierre y rápidamente la información pasó a ser divulgada por la prensa. Ese posicionamiento ha guiado el discurso de todo el sector y, con el paso del tiempo, ha demostrado ser la decisión correcta: los aeropuertos se han vuelto imprescindibles para la estrategia de enfrentamiento al virus, ya que viabilizan el transporte rápido de personas, profesionales de la salud e insumos médicos.

Aunque la pandemia por Covid-19 es una crisis sanitaria y de salud pública, la aviación también ha entrado en el rol de sectores duramente afectados. Durante la fase inicial, era necesario equilibrar el contexto de cuarentena mundial con la continuidad de la prestación del servicio. La misión no era fácil y no había consenso al respecto, tanto que algunos países optaron por cerrarse completamente para los vuelos nacionales e internacionales. Definidas las prioridades, era hora de posicionar a la Agencia frente a la crisis, dejando claras sus responsabilidades y asumiendo la inestabilidad del escenario, que aumentaba cada día.

A pesar de ser la autoridad de aviación civil brasileña, en el ámbito sanitario tenemos otra agencia responsable por protocolos para el sector aéreo, además de las directrices gubernamentales del ministerio de Infraestructura y de la propia Presidencia de la República. Hay aquí otra importante lección de comunicación de crisis: al compartir el discurso con otros actores, se necesita buscar una conversación cohesionada y que no genere informaciones distintas para quien recibe el mensaje. Y esa alineación puede tener en cuenta, incluso, la armonización de posiciones totalmente opuestas sobre un mismo asunto. Lo importante es transmitir un mensaje completo, garantizando espacio para que cada interlocutor pueda aportar su contribución de acuerdo con su área de competencia. La estrategia puede contemplar también el uso de informaciones de esos otros actores, citada la fuente,

para que el contenido relevante y de utilidad pública llegue a los interesados.

Un ejemplo de este tipo de estrategia fue la creación del *hotsite*¹ [“Coronavirus: información clave para el sector aéreo”](#). Este archivo de información fue creado tan pronto como la movilización de la crisis se inició en la ANAC - momento en que todavía no existían tantas definiciones reguladoras presentadas por la Agencia. Sin embargo, era importante reforzar junto al sector los protocolos sanitarios existentes y demostrar a la sociedad que la situación estaba siendo supervisada y monitoreada por las autoridades de salud, lo que hizo que la página estuviera disponible con referencias y enlaces a contenidos de otras instituciones públicas. Hasta diciembre del 2020, el *hotsite* contaba con más de 297 mil accesos y contempla más de 60 medidas anunciadas por la ANAC.

La actuación de la Agencia en el enfrentamiento de Covid-19 se estructuró en cuatro grandes ejes: personas; medidas financieras; apoyo al combate; y enfoque en los servidores. Frente a esta definición, la planificación de comunicación prevista para el año 2020 ha sido completamente remodelada, lo que refuerza una calidad inherente al período - la flexibilidad. Al mismo tiempo que se apreció por la rapidez de las respuestas, era importante ponderar cada declaración a su contexto, trayendo confianza a la reputación de la institución y del sector en sí. Era una gran responsabilidad de la Agencia tranquilizar a las personas que tenían la necesidad de viajar o tenían que volver a sus casas.

Las acciones sucedieron de manera simultánea y afectaban a públicos diversos conjuntamente, por lo que se adoptó la estrategia de comunicación integrada. Para temas más populares - como la red aérea esencial, la repatriación de brasileños y los derechos y deberes de los usuarios del transporte aéreo -, se utilizó la comunicación en redes sociales, la integración con otros perfiles del Gobierno Federal y del

1 *Hotsite es una página o sitio web cuyo contenido tiene un enfoque específico y una duración limitada, pudiendo estar insertado en un Portal o tener una dirección propia.*

propio sector aéreo, además de entrevistas en medios nacionales, internacionales y especializados. El lanzamiento del formulario para la repatriación de brasileños en el extranjero fue un gran caso de esta estrategia y contó con la adhesión de más de 17 mil personas. Esta acción también sirve como ejemplo de estrategia para reforzar la marca, ya que la ANAC fue divulgada por el Gobierno Federal como una de las entidades responsables de la vuelta de 12,5 mil personas a sus casas.

Otra divulgación relevante y de utilidad pública fue la de la red aérea esencial. A pesar del contexto de cierre de fronteras en algunos países, la decisión de la ANAC fue lograr el mantenimiento del transporte

aéreo, siempre con seguridad. En una coordinación inédita e histórica que contó con la participación del órgano antimonopolio y del Ministerio de la Infraestructura, se definió una red mínima con las empresas que operan en Brasil, de modo a garantizar que todos los estados contasen al menos con un punto aéreo. El éxito de esa divulgación fue acercar la noticia al ciudadano común, trayendo la compleja organización de vuelos de las empresas en un mapa que mostraba, de forma sencilla y visual, qué empresas estaban operando vuelos en cada localidad. La noticia también iba acompañada de un archivo con el detalle de los vuelos para consulta por la prensa y los pasajeros.

MALLA AÉREA POR PROVINCIA ABRIL/2020



Figura 1 - Mapa de la Malla Aérea Esencial

2 La comunicación integrada es la rama de la comunicación que contempla varios canales para la difusión de un mismo mensaje, promoviendo la mejor experiencia posible para el público..

*texto concluido en diciembre de 2020

Con todo este trabajo, había que pensar en alinear las nuevas reglas y difundir las decisiones a todo el sector. Se creó entonces el Grupo de Trabajo para la Recuperación, con la participación de más de 30 entidades como compañías aéreas, concesionarias de aeropuertos y asociaciones de transporte aéreo. Tras verificar la posición estratégica de la comunicación para esa crisis, se autorizó a la ASCOM a coordinar un subgrupo de comunicación con todos estos actores. A lo largo del año se han celebrado reuniones en las que se han debatido y reforzado los mensajes clave para los pasajeros y se ha puesto en marcha una campaña informativa sobre todos los protocolos sanitarios exigidos en los aeropuertos y las aeronaves.

Con la adhesión de más de 60 aeropuertos y de las tres principales aerolíneas brasileñas, además del apoyo de las asociaciones, la campaña de protocolos sanitarios fue un excelente ejemplo de la importancia de la articulación en temas de gran amplitud. Gracias a esta alineación, la sociedad logró tener acceso a la información de utilidad pública, correcta y de calidad a partir de aquellos que más se acercan a los pasajeros - los propios prestadores de servicios.

Otro punto que merece la pena destacar es que todo este trabajo se ha llevado a cabo con los servidores y los empleados que ya laboran a distancia, lo que incrementa el reto de mantener la información fluida en la Agencia. ¿Cómo conectar a personas que están alejadas y durante un escenario tan incierto? La decisión fue la misma adoptada para el público externo: transparencia y adaptación. Así, el 20 de abril de 2020 se lanzó el programa semanal ANAC Talks, un live interactivo de una hora de duración que aborda temas relevantes que suceden en la ANAC y en

el sector. La creación del ANAC Talks reforzó una vez más el espíritu de compromiso del cuerpo directivo y de los gestores de la ANAC que, incluso en medio de la mayor crisis de la historia, participaron de los más de 20 programas transmitidos. La serie fue un éxito y, a principios de diciembre, ya totaliza más de 12 mil visitas por el público interno de la Agencia, debiendo seguir en la estrategia de comunicación de 2021.

Durante estos diez meses de crisis provocada por la pandemia de Covid-19 se ha aprendido mucho. Seguramente, los desafíos y las acciones desarrolladas en la gestión de la comunicación durante la crisis formarán parte de los informes de lecciones aprendidas y tendrán efecto en las estrategias de la ANAC para los próximos años. Mucho ha sido asimilado a partir del ensayo y error - pero siempre con la convicción de que la Agencia era más una institución en la primera línea para afrontar

los impactos de la pandemia con la seriedad y el empeño que la situación exigía (y aún exige).

La crisis destacó la importancia de la comunicación utilizada de forma estratégica, desarrollada por un equipo integrado, y guiada por planes robustos, pero suficientemente flexibles para adaptarse a situaciones inesperadas. Con mucho orgullo del trabajo realizado por mi equipo, nos veo saliendo de este momento histórico aún más fuertes y con la marca que siempre buscamos reforzar: la de una Agencia que sigue su misión de garantizar la seguridad y la excelencia de la aviación civil brasileña, garantizando que el interés público esté siempre en primer lugar.

**“¿PARA UN PÚBLICO
INTERNO, CÓMO
CONECTAR A PERSONAS
QUE ESTÁN ALEJADAS
Y DURANTE UN
ESCENARIO TAN
INCIERTO ? LA DECISIÓN
FUE LA MISMA
ADOPTADA PARA EL
PÚBLICO EXTERNO:
TRANSPARENCIA Y
ADAPTACIÓN”**



CONEÇÃO INTERNACIONAL

