

# La actividad aeronáutica en tiempos de pandemia de COVID-19

Matías Barone

*Abogado y Docente Universitario Autorizado, UNLP. Especialización en Derecho de la Navegación y Comercio Exterior, UBA. Profesor Titular Asociado de la Cátedra de Derecho Marítimo y Aeronáutico de la UCALP y Profesor Adjunto Ordinario de la Cátedra I de Derecho de la Navegación de la UNLP.*

Paolo Marino

*Ingeniero Aeronáutico y Docente Universitario. Ayudante Diplomado en las cátedras de Aeropuertos y Operaciones de Vuelo y en Planificación y Diseño de Estructuras Aeroportuarias en la carrera de Ingeniería Aeronáutica de la FI-UNLP, Asesor del Grupo de Transporte Aéreo de la Facultad de Ingeniería, UNLP, Profesor del Postgrado Interdisciplinario de Derecho Aeronáutico de la UCA, Bs. As, Asesor de la Dirección Nacional de Seguridad Operacional en la Administración Nacional de Aviación Civil, Facilitador en FF. HH.*

**1. Introducción. 2. Principales consecuencias de la pandemia sobre la actividad aeronáutica en general. 3. La regulación de carácter excepcional en nuestro país para el tratamiento de la pandemia de COVID-19. 4. La labor de la OACI en el contexto internacional. 5. Conclusiones finales. 6. Bibliografía. 7. Legislación.**

## Resumen

La pandemia de COVID-19 produjo un fuerte impacto en la actividad aeronáutica en general con graves consecuencias para las empresas explotadoras, pasajeros, actividades conexas al servicio de transporte aéreo, como resultado de la paralización o la significativa disminución de las actividades. Las proyecciones de aumento de la actividad experimentada años anteriores se ha visto severamente afectada, por lo que tanto las autoridades aeronáuticas locales como la propia OACI han tomado intervención dictando normas, reglamentaciones, planificaciones de trabajo, y elaborando informes y estadísticas para una mejor comprensión del problema y para intentar mitigar las inevitables consecuencias. El presente artículo pretende, sucintamente, describir el estado de situación y analizar las acciones llevadas a cabo por las instituciones y organismos públicos, haciendo especial referencia a lo ocurrido en nuestro país.

**Palabras clave:** Pandemia, COVID-19, Servicio de Transporte Aéreo, Trabajo Aéreo, Seguridad Operacional, Autoridad Aeronáutica, OACI.

## Abstract

The COVID-19 pandemic produced a strong impact on aeronautical activity in general with serious consequences for operating companies, passengers, activities related to the air transport service, as a result of the stoppage or significant decrease in activities. The projections of increased activity experienced in previous years have been severely affected; hence, both the local aeronautical authorities and the ICAO itself have taken action by issuing standards, regulations, work plans and the preparation of reports and statistics for a better understanding of the problem and so as to try to mitigate the inevitable consequences. This article intends, succinctly, to describe the state of affairs and analyze the actions carried out by public institutions and agencies, making special reference to what happened in our country.

**Keywords:** Pandemic, COVID-19, Air Transport Service, Aerial Work, Aviation Safety, Aeronautical Authority, ICAO.

## 1. Introducción

Sin lugar a dudas, la irrupción de la pandemia provocada por la COVID-19 ha generado una crisis de enorme envergadura, principalmente en cuestiones humanitarias, sanitarias, sociales y económicas, con una paralización de las diversas actividades, el transporte, en general, y la actividad aeronáutica, en particular. Dicha actividad no ha sido ajena a la situación colectiva; de hecho, ha colaborado radicalmente en la propagación de la enfermedad por contagio como consecuencia de las bondades que otorga el servicio de transporte aéreo, vinculada a la rapidez del desplazamiento de las personas para llegar a destino, trasladándose de un extremo al otro del planeta en cuestión de horas<sup>1</sup>.

La mencionada crisis, como consecuencia de la situación epidemiológica mundial, se traduce en la casi total paralización de la actividad aeronáutica que nuclea el servicio de transporte aéreo: funciona parcialmente lo que se conoce como trabajo aéreo<sup>2</sup> y vuelos

---

<sup>1</sup> Hay dos elementos clave que diferencian a la pandemia de COVID-19 de las anteriores: el mayor grado de contagio: tiene aproximadamente el doble de propagación comunitaria que el virus de la gripe común. El SARS-CoV-2 es muy infeccioso y contagioso; a su vez, puede transmitirse por el aire. Además, la vida media del virus en diversos materiales de uso común (acero, plásticos, papel, madera, aluminio, etc.) es, en general, superior al de otros tipos de virus. Finalmente, tiene una elevada propagación y replicación con portadores asintomáticos, lo que hace más difícil su detección temprana y posibilidad de prevención. También hemos de mencionar la velocidad con la que se diseminó por el planeta: en una semana se había extendido a más de cuarenta países. Esto no tiene precedentes, y está claro que la mayor conectividad desde la actividad aeronáutica es uno de los factores que hicieron posible esta velocidad y modelo de expansión del virus (Lombardo, 2020: p. 3).

<sup>2</sup> Como lo señala Juan A. Lena Paz al explicar el concepto de trabajo aéreo: «El Código define por exclusión al trabajo aéreo, expresando que comprende toda actividad comercial aérea, con excepción del transporte (art. 92, párr. 2). El codificador ha recurrido a este temperamento por cuanto, dice, la definición del trabajo aéreo en sentido positivo parece imposible, teniendo en cuenta la variedad de actividades comprendidas en

autorizados, específicamente por ser considerados esenciales o de soporte a actividades esenciales, por expresa disposición de la normativa dictada al efecto por las autoridades nacionales; por lo tanto, ha sido autorizada para continuar su desarrollo con habitualidad, cumpliendo con los protocolos sanitarios establecidos al efecto.

Planteada la coyuntura, el presente trabajo tiene como objetivo describir el estado de situación actual de la actividad aeronáutica tanto en nuestro país como a nivel internacional, con especial énfasis en el servicio de transporte aéreo, analizando la normativa que se ha dictado al efecto por las autoridades nacionales y también aquellas acciones que ha efectuado la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) conjuntamente con otros organismos de Naciones Unidas; asimismo, pretendemos formular algunas consideraciones como proyecciones a futuro del posible desarrollo de la actividad aeronáutica en la etapa pospandemia, ya que, entendemos, la actividad aeronáutica no será igual a partir de este momento hasta tanto no se logre erradicar definitivamente los efectos de esta enfermedad.

## 2. Principales consecuencias de la pandemia sobre la actividad aeronáutica en general

La declaración de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) respecto de la COVID-19 debe retrotraerse al día 11 de marzo de 2020<sup>3</sup>, al considerar la situación como una emergencia de salud pública con preocupación internacional casi un mes y medio antes —el día 30 de enero de 2020—, momentos en que los contagios ya se encontraban en más de 114 países.

En ese marco pandémico y de incertidumbre sanitaria, el desconocimiento del origen de la enfermedad o de un tratamiento adecuado, la propagación del contagio a diversos lugares del planeta y los numerosos decesos que se iban incrementando conforme las informaciones oficiales de los países generaron estupor en la población mundial, lo cual ha tenido considerables repercusiones en la aviación civil a nivel mundial, y no escapa a ello el propio escenario local con las particularidades propias de nuestro país, tanto en el

---

la expresión. Entre dichas actividades podemos mencionar, por ejemplo: la fumigación de campos desde aviones para combatir las plagas de la agricultura, la fotografía aérea, etc.» (Lena Paz, 1987, p. 118). Como ejemplos, pueden citarse: la publicidad aérea, fumigación, fotografía, búsqueda y salvamento, etc.

<sup>3</sup> Conforme el anuncio del Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus, quien señaló que la nueva enfermedad por el coronavirus 2019 (COVID-19) puede caracterizarse como una pandemia; expresó: «La OMS ha estado evaluando este brote durante todo el día y estamos profundamente preocupados tanto por los niveles alarmantes de propagación y gravedad, como por los niveles alarmantes de inacción. Por lo tanto, hemos evaluado que COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia». Además añadió que «describir la situación como una pandemia no cambia la evaluación de la OMS de la amenaza que representa este virus. No cambia lo que está haciendo la OMS, y no cambia lo que los países deberían hacer». En estos momentos, hay más de 118.000 casos en 114 países, y 4291 personas han perdido la vida. Información publicada por la Organización Panamericana de la Salud, disponible en el sitio <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020>.

ámbito sanitario —si bien tardíamente, en comparación con otros países— como en el económico, político y social.

Para poder considerar el impacto de la pandemia en la actividad aeronáutica, es necesario precisar algunas ideas previas, debiendo entender que la aviación civil en nuestro país, por una cuestión geográfica, tanto de ubicación global como de superficie y distribución, es un caso particular muy distinto a los posibles escenarios que plantean otros países que se toman como modelo. En dichos casos, por ejemplo, los países de la Comunidad Europea, fuera de cualquier aspecto socioeconómico, la principal diferencia radica en la cuestión de superficie de los territorios —repárese, por citar algún ejemplo, que, en estos países, el transporte aéreo compite con los trenes de alta velocidad—, y también en cuestiones vinculadas a la capacidad o en términos aeronáuticos, envergadura del sistema, si tomamos como referencia al sistema aeronáutico de los Estados Unidos respecto de la operatividad y la infraestructura.

Ahora bien, los efectos negativos de la pandemia sobre las actividades conexas con el transporte aerocomercial y, sobre todo, las actividades proveedoras de bienes y servicios para aquella son evidentes, por cuanto las proyecciones previas a la pandemia nos evidenciaban tasas de pasajeros transportados en continuo crecimiento, con mayor cantidad de frecuencias a destinos, especialmente teniendo en cuenta la situación actual del transporte aerocomercial (en particular, el caso de las líneas aéreas).

Tales ideas surgen del análisis efectuado respecto del período comprendido entre mediados de marzo y la fecha de desarrollo del presente trabajo de este año 2020, donde se avizora, según declaraciones del Ministerio de Transporte, un retorno de los vuelos aerocomerciales para mediados o fines del octubre del corriente año<sup>4</sup>; sin embargo, aún no sabemos si podrá efectivamente retomarse la actividad en su plenitud, ni a qué alcance de vuelos hacen especial referencia los anuncios de las autoridades, sean estos vuelos internacionales o nacionales —cabotaje—, ni en qué proporción de la ocupación de la aeronave, por la expectativa o confianza de los pasajeros por querer viajar o por alguna disposición de las autoridades en cuanto a una utilización limitada y autorizada de las aeronaves.

Respecto de esto último, se considera como criterio la tasa de ocupación de la aeronave para que el vuelo resulte económicamente factible (*breakeven*, conforme su identificación en la lengua inglesa), incluida así la cobertura total de gastos que insume la actividad de transporte para que el vuelo resulte rentable para el explotador de la aeronave, además

---

<sup>4</sup> Los anuncios de las autoridades nacionales respecto del reinicio de los vuelos comerciales nacionales —cabotaje— sufrieron varias prórrogas, debiendo tener presente que se había autorizado inicialmente a las aerolíneas la venta de pasajes a partir del 1 de septiembre del presente año, con lo cual se presumía esa fecha como el comienzo de la actividad, pero la expansión de la enfermedad y el aumento de contagios en nuestro país implicó su postergación hasta el 13 de octubre pero comenzando efectivamente los vuelos recién el día 22, apertura que no incluyó todos los destinos nacionales. Cronista Comercial, Suplemento Apertura – Negocios (2020, 13 de octubre), “Levantamos la cuarentena aérea y las compañías se preparan para volver a volar el 19 de octubre”, recuperado el 13 de octubre de 2020 de <https://www.cronista.com/apertura-negocio/empresas/Levantamos-la-cuarentena-aerea-y-las-companias-se-preparan-para-volver-a-volar-el-19-de-octubre-20201012-0012.html>.

de tener presente otras variables, como el tipo de vehículo, su configuración, tipo de operación, ruta operada, etc., cuyo cálculo es estimado por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA)<sup>5</sup> en un 79 %<sup>6</sup>, para que las líneas aéreas no sigan perdiendo dinero.

Como se observa, la paralización total no solo genera la correspondiente pérdida, teniendo presente gastos de mantenimiento de aeronaves, sino también los gastos correspondientes a las remuneraciones de personal<sup>7</sup>, o, por ejemplo, una modalidad contractual típica de la actividad aeronáutica, como ser el «leasing de las aeronaves» con su correspondiente obligación de pago, sin la posibilidad de obtener ingresos por la paralización de la actividad para hacer frente a dichos gastos.

Estimamos que el porcentaje arriba indicado, considerando la situación económica de nuestro país, aun sin el marco de la pandemia y la consabida dolarización de insumos —con los aumentos o fluctuación de dicha divisa y sin haber llegado a una devaluación de peso que es referida en la opinión pública—, sumado a los costos propios de la operativa aeroportuaria en general, debería ser sin dudas mayor.

De esta manera, teniendo presente los costos fijos de una aerolínea para mantenerse operativa, la paralización de todos los vuelos por casi siete meses, la autorización de una menor cantidad de vuelos atento a que no todos los puntos del país han logrado la conectividad implicará el desempeño de una situación claramente deficitaria para el sector, contemplando que necesariamente deberán subirse las tarifas o bien el coeficiente de ocupación, por lo que, al hacer una predicción racional, puede asumirse que el retorno a las operaciones no será tan voluminoso como pudo haberse pensado durante los primeros meses de este «parate operativo».

Como dato estadístico, en el 2015, el *breakeven* en la Argentina estaba en un 70%, época donde comienzan a surgir las inversiones para el desarrollo de las *low cost*<sup>8</sup>; al cierre

---

<sup>5</sup> La Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) es la asociación comercial mundial del sector de las líneas aéreas internacionales. Fue fundada en La Haya, en 1919, por 57 miembros fundadores mayormente de Europa y Norteamérica. En la actualidad presenta a unas 290 aerolíneas de más de 120 países, que mueven el 82% del tráfico aéreo mundial. Disponible en <https://www.iata.org/en/about/>.

<sup>6</sup> Recuperado de <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/downgrade-for-global-air-travel-outlook/>.

<sup>7</sup> La empresa Aerolíneas Argentinas aplicó a 7.500 trabajadores el régimen de suspensión regulado por el art. 223 Bis de la LCT durante el plazo de duración de la inhabilitación de las actividades –suspensión del contrato de trabajo– a partir del mes de mayo de 2020. De esta manera se abonó una suma no remunerativa equivalente el 75 % de las remuneraciones percibidas por el personal aeronavegante en la actualidad. Infobae, Suplemento Economía (2020, 31 de mayo), “Aerolíneas Argentinas suspenderá por dos meses a 7.500 de sus 12.000 empleados”, recuperado el 31 de mayo de 2020 de <https://www.infobae.com/economia/2020/05/31/con-una-caida-de-97-en-sus-ingresos-aerolineas-suspendera-por-dos-meses-a-7500-de-sus-12000-empleados/>.

<sup>8</sup> También suelen denominarse compañías de bajo coste (CBC) o bien *low cost carriers* (LCC'S). «Los servicios aéreos “low cost” son los prestados por transportadores que, elaborando estrategias comerciales de estricta reducción de gastos, y amplio aprovechamiento de sus recursos, compiten en el mercado aerocomercial cumpliendo sus servicios de bajo costo y ofreciendo prestaciones básicas a precios sensiblemente inferiores a los regulares de los transportadores tradicionales» (Balián, 2011: p. 14).

del 2019 en nuestro país, debido a los valores de las tarifas y los costos operativos, ese valor sumó indefectiblemente 10 puntos.

De acuerdo a los datos publicados por la OACI y la IATA, se han evidenciado resultados del transporte aéreo mundial relativos al ejercicio 2018, que muestran que el transporte aéreo era cada vez más accesible y más eficiente. En particular, el informe elaborado mediante el Comunicado 45 de la IATA (2019) señala que:

- 4400 millones de pasajeros volaron en 2018.
- Se alcanzó un máximo de eficiencia con un 81,9 % de asientos ocupados.
- La eficiencia en consumo de combustible mejoró más de un 12 % respecto al año 2010.
- 22000 pares de ciudades están conectadas en la actualidad por vuelos directos —1300 más que en 2017 y más del doble respecto a las 10 250 que había en el año 1998—.
- El sector de aerolíneas identificadas como low cost continúa superando al sector de transporte regular. Debe tenerse presente que no se trata de aeronaves con otras características, sino que el plan de negocios prescinde de muchos de los servicios de una aerolínea tradicional, con el afán de abaratar costos, seduciendo primero a los pasajeros y luego a las propias aerolíneas tradicionales.
- 4100 millones de pasajeros transportó la industria aeronáutica en el año 2017, que aumentó en 300 millones en el año siguiente.

Las referencias efectuadas en cuanto al desarrollo de la actividad aeronáutica en los años anteriores nos permiten comprender con mayor claridad el impacto negativo que ha tenido la pandemia en el sector, sobre todo teniendo en cuenta la expansión de la actividad aeronáutica. Es decir, es más evidente cuando la actividad año tras año demostraba un crecimiento nunca visto.

Al considerar la situación deficitaria descrita, en un reciente artículo, Horacio M. Pratto Chiarella describe el proceso concursal de la empresa Latam Airlines Group en los Estados Unidos y el salvataje otorgado por Alemania a Lufthansa, empresas que habían sufrido el impacto de la pandemia en forma exponencial utilizando estas herramientas jurídicas para lograr su subsistencia en lugar de su extinción; el autor precisa:

Por ello, cuando vemos que tal o cual firma entró en bancarrota y pidió acogerse al Capítulo 11 de la Ley de Quiebras del país del norte, no debemos pensar en la desaparición de la misma o el cese de sus operaciones inmediatas, sino en la reestructuración económico-financiera de la firma con el objeto de que la misma pueda salir adelante sin necesidad de la intervención necesaria de un síndico, como ocurre en el régimen jurídico de la República Argentina... Ahora bien, el impacto económico-financiero que tiene el COVID-19 sobre las empresas de transporte aéreo primordialmente se encuentra relacionado con el flujo de efectivo o *cash flow* que se ve drásticamente menguado, por no decir prácticamente eliminado, del giro comercial de estas empresas. Por tanto, esta falta de liquidez, entendida por la imposibilidad de hacer frente a sus obligaciones de corto plazo, así como los

compromisos asumidos en materia de adquisición y financiamiento de aeronaves, fuerzan a las compañías aéreas a caer en lo que se conoce como estado de cesación de pagos, supuesto esencial para lograr el acogimiento de la empresa bajo la Ley de Quiebras de USA, sea en su Capítulo 7 u 11, dependiendo del estado financiero de la firma, el objetivo de la compañía de continuar con sus operaciones y el interés del Estado Nacional o de potenciales inversores de adquirir participaciones en la compañía... (Pratto Chiarella, 2020: p. 2)

Es evidente que el impacto de la pandemia de COVID-19 se ha producido, por lo menos, en cuatro aspectos que visualizamos fundamentales: la actividad aeronáutica, el turismo, el comercio y la economía.

Repasemos algunos datos estadísticos efectuados que nos permitirán ilustrar aún más la situación, teniendo presente que se comparan con el año anterior.

### **2.1. Tráfico de pasajeros aéreos**

Se ha observado una reducción general del tráfico de pasajeros aéreos, incluidos los servicios de transporte aéreo nacionales e internacionales, entre el 60% y el 62% en lo que va del año 2020 —obviamente, dicho porcentaje estará en ascenso hasta tanto se normalice la actividad— si se lo compara con el año 2019, según lo ha informado en el Comunicado 45 de la IATA (2019).

### **2.2. Aeropuertos**

Obviamente, la paralización de la actividad implicó la falta de utilización de los aeropuertos y aeródromos; se estima una pérdida aproximada del 60% del tráfico de pasajeros y el 61% o más de USD 104 500 millones de ingresos por actividades aeroportuarias en 2020, en comparación con los negocios habituales —según el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI)— (como se citó, Comunicado 45 de la IATA (2019).

### **2.3. Explotadores de aeronaves: las aerolíneas**

En la mayoría de los países, se determinó la prohibición de venta de pasajes en los primeros meses de la pandemia por cuanto no se contaban con protocolos sanitarios específicos para evitar los contagios —tampoco se conocía tanto sobre la enfermedad—, con lo cual las empresas explotadoras del servicio de transporte aéreo tuvieron una disminución del 54,7 % en los ingresos por pasajeros/kilómetros (RPK)<sup>9</sup>, tanto para vuelos

---

<sup>9</sup> *RPK (revenue-passenger-kilometers)*: cantidad de pasajeros transportados multiplicado por la distancia recorrida. *ASK (available-seat-kilometers)*: cantidad de asientos disponibles para la venta multiplicado por la distancia recorrida. *PLF (passenger-load-factor)*: el factor de ocupación se obtiene dividiendo los RPK entre los ASK.

nacionales como internacionales, en el año 2020, en comparación con el año anterior, conforme IATA; Comunicado 45 (2019).

En cuanto a esta cuestión, tanto en nuestro país como a nivel internacional, han sido los organismos internacionales o las autoridades sanitarias de cada uno de los países que forman parte de la OACI los que han determinado la suspensión de los vuelos fundados en la necesidad de aislar a las personas como único medio conocido —o mejor dicho, efectivo— para evitar los contagios; de esta manera, las determinaciones de los órganos especializados (nacionales o internacionales) dictaron sus normas con el fundamento sanitario respectivo.

## **2.4. Turismo**

La imposibilidad de traslado de los turistas implicó una reducción en los ingresos por turismo internacional de entre USD 910 y 1,170 billones en 2020, frente a los 1,5 trillones de dólares generados en 2019, con el 100% de los destinos turísticos mundiales con severas restricciones de viaje (por la Organización Mundial del Turismo [OMT]; Comunicado 45 de la IATA (2019)).

## **2.5. Comercio y economía mundial**

Si bien el comercio ha experimentado algunas transformaciones (por ejemplo, el claro incremento en el comercio de la industria alimenticia y, obviamente, en el comercio electrónico), en términos generales dicha actividad tuvo una caída del volumen del comercio mundial de mercancías de un 9,2% en 2020 en comparación hasta 2019 (por la Organización Mundial del Comercio; Comunicado 45 de la IATA (2019)).

Todo ello ha significado que la economía mundial tenga una retracción proyectada —lógicamente, dado el nivel de incertidumbre de inversores o consumidores— del -4,4% al -5,2% del PIB mundial en 2020, mucho peor que durante la crisis financiera de 2008-2009 (por el FMI y el Banco Mundial; Comunicado 45 de la IATA (2019) Informe 2019 WATS); a su vez, si bien las estadísticas no resultan a la fecha fiables, se está analizando si la crisis actual para el caso de la Argentina supera la crisis del año 2001.

Como pudo observarse el transporte aerocomercial y la conectividad en el mundo, en general, conforme los datos referenciados, y en la República Argentina, en particular, se vieron fuertemente afectadas producto de las medidas tomadas para evitar la propagación por vía aérea y ralentizar el desarrollo de la pandemia de COVID-19, lo cual ha dado como resultado una reducción drástica de la actividad.

Brevemente se ha comentado el impacto en la actividad aerocomercial en lo que se refiere a cantidad de vuelos, y en los próximos párrafos nos referiremos a las consecuencias en las aeronaves, las tripulaciones y el personal aeronáutico.



Como se sabe, la aviación es el medio de transporte más seguro, y quizás poco se sabe de por qué puede afirmarse esa frase. En las próximas líneas, trataremos de explicarlo enfocándonos en las aeronaves y el personal aeronáutico.

Debido a la urgente necesidad de reducir los riesgos relacionados con la pandemia de COVID-19 por medio del transporte aéreo y como resultado de las prácticas de aislamiento/distanciamiento social, al cierre de los espacios de trabajo y a otras medidas de intervención de salud pública, varios Estados están tomando diversas acciones para habilitar a los proveedores de servicios y personal para mantener la validez de sus certificados, licencias y otras aprobaciones de carácter operativo en el marco de la pandemia.

En ese sentido, los Estados han implementado acciones que pueden incluir cambios temporales a las regulaciones nacionales, o «atenuaciones» necesarias para mantener las operaciones de aviación durante la pandemia del COVID-19. Estas atenuaciones se refieren a diferencias temporales según lo dispuesto en el artículo 38 del Convenio sobre la Aviación Civil Internacional de 1944 (Convenio de Chicago), y exenciones y excepciones temporales, como se describe en el Manual de Vigilancia de la Seguridad Operacional<sup>10</sup> (Doc. OACI 9734).

Por último, y dentro del ámbito del derecho privado y del contrato de transporte aéreo, la cancelación de vuelos ha provocado las sucesivas reprogramaciones y reexpediciones de ticket o billetes de pasajes, ofreciendo las aerolíneas la devolución del dinero abonado —debe tenerse presente el valor de un pasaje adquirido en nuestro país hace un año— o el ofrecimiento de un vuelo de las mismas características que el contratado sin cargos extra.

El incumplimiento del contrato de transporte de pasajeros por vía aérea presentaba el alea de la fuerza mayor y fue motivo de muchas consultas al inicio de la pandemia, pero la cuestión fue resuelta en buenos términos con acuerdos entre pasajeros y aerolíneas. A la fecha, no se conocen fallos sobre incumplimiento contractual y la posible alegación de la eximente fuerza mayor<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Según OACI, «el estado donde la posibilidad de dañar a las personas o las propiedades se reduce y mantiene al mismo nivel o debajo de un nivel aceptable mediante el proceso continuo de identificación de peligros y gestión de riesgos de la seguridad operacional», recuperado de [https://www.anac.gov.ar/anac/web/uploads/ssp-sms/doc\\_oaci\\_9859.pdf](https://www.anac.gov.ar/anac/web/uploads/ssp-sms/doc_oaci_9859.pdf). Es por ello por lo que la gestión del riesgo es un proceso social complejo que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos sobre la población, los bienes y servicios y el ambiente.

<sup>11</sup> Lena Paz nos enseñaba respecto de esta eximente de responsabilidad al tratar el tema de la responsabilidad del transportador aéreo: «Se trata de una cuestión de hecho que deberá ser apreciada según las circunstancias del caso, en función del ejercicio normal de la profesión y no “in abstracto”. La correspondiente evaluación deberá ser hecha, a nuestro juicio, prescindiendo de los conceptos de imprevisibilidad, irresistibilidad e inimputabilidad, que caracterizan la fuerza mayor del Derecho Civil, por cuanto, de lo contrario, podría colocarse al transportador en situación de no poder acreditar la imposibilidad de haber tomado las medidas conducentes para evitar el daño, contrariándose con el espíritu de la legislación aeronáutica —internacional e interna— de otorgar al transportador en materia de responsabilidad contractual, un régimen más favorable que el contenido en el derecho común» (Lena Paz, 1987: p. 240).

### 3. La regulación de carácter excepcional en nuestro país para el tratamiento de la pandemia de COVID-19

El estado de situación descripto implicó el dictado de normativas de carácter general y particular, de lo cual resultó como norma principal el Decreto del PEN 260/2020 (B. O. del 12/3/2020), que dispuso la ampliación de la Emergencia Sanitaria que había sido declarada con anterioridad por el art. 1 de la Ley 27.541 (B. O. del 23/12/2019), prescribiendo en su art. 9, la «suspensión temporaria de vuelos» al referirse a los vuelos internacionales de pasajeros provenientes de las zonas afectadas por la pandemia, medida que, originariamente, se adoptó por un término de 30 días. De esta forma, han sido las autoridades sanitarias las que han efectuado las recomendaciones para evitar la propagación de los contagios, comunicando a los órganos de contralor especializados para proceder a dictar la respectiva normativa.

La misma norma delega en la autoridad de aplicación (en este caso, el Ministerio de Salud de la Nación) la facultad de «prorrogar o abreviar el plazo dispuesto, en atención a la evolución de la situación epidemiológica». Como se observará seguidamente, la repentina expansión de los contagios a nivel mundial y el desconocimiento de la enfermedad provocaron que las primeras normas establecieran plazos reducidos, pensándose, quizás, que la situación epidemiológica podría ser superada a la brevedad, pero esto, lamentablemente, no ha ocurrido.

Además, se permitió la posibilidad de disponer diversos casos de excepción para facilitar el regreso de personas residentes en nuestro país (repatriación), debiendo cumplir en su caso con medidas preventivas y protocolos de seguridad una vez arribados a nuestro territorio (el aislamiento preventivo por un lapso de 14 días).

En forma complementaria, el Decreto del PEN 274/2020 (B. O. del 16/3/2020) dispuso la prohibición del ingreso al territorio nacional por un lapso de 15 días corridos a los extranjeros no residentes en el país a través de los aeropuertos (la medida también incluía puertos, pasos internacionales, centros de frontera y otros puntos de acceso). Dicha determinación ha sido adoptada por la mayoría de los países, y es conocida como un cierre de fronteras que a la fecha persiste.

Por su parte, el Ministerio de Transporte, dictó la Resolución 64/2020 (B. O. del 18/3/2020) que dispuso la suspensión total de los servicios de transporte aéreo de cabotaje comercial y de aviación, en general. Claramente, la norma hace referencia al servicio de transporte aéreo y no al trabajo aéreo (ver nota 2), servicio este último que se continúa prestando en la actualidad.

A los fines de dar cumplimiento a la normativa emanada del PEN, el mencionado Ministerio dicta la Resolución 71/2020 (B. O. del día 20/3/2020), mediante el cual se instruye a la Administración Nacional de Aviación Civil (en adelante ANAC<sup>12</sup>) para que «establezca las excepciones a aplicarse respecto del transporte aerocomercial, por razones

---

<sup>12</sup> La ANAC es la autoridad aeronáutica nacional. Es un organismo descentralizado dentro de la órbita del Ministerio de Transporte de la Nación, fue creada por Decreto 239/2007 (B. O. del 19/3/2007).

de carácter alimentario y/o humanitario y/o necesarias para el cumplimiento de tareas esenciales en el marco de la emergencia decretada (art. 8)».

Respecto de esto último, debe recordarse que, con fecha 15 de abril de 2020, partió con destino a China una aeronave Airbus 330-200 de Aerolíneas Argentinas en búsqueda de insumos médicos críticos para el tratamiento de la COVID-19, como ser termómetros digitales, trajes de bioseguridad y kits de detección temprana. La aeronave retornó a nuestro país tres días más tarde con más de 13 toneladas de los insumos descriptos. A este primer vuelo, se le sumaron unos 35 vuelos más hasta fines de octubre, transportando 887 toneladas de materiales e insumos médicos, y se prevén 6 vuelos más, lo cual totaliza 41 vuelos y 1040 toneladas en total para fines de noviembre.

La suspensión de los vuelos fue prorrogada hasta el día 31 de marzo de 2020 mediante el art. 2 de la Resolución del Ministerio de Transporte 73/2020 (B. O. del día 24/3/2020). Más allá de la prórroga, es importante destacar que el artículo siguiente reglamenta dentro de las excepciones a las suspensiones aludidas «al transporte de pasajeros para el traslado de personas que presten servicios o realicen actividades declarados esenciales en el marco de la emergencia pública declarada»; de esta manera, la actividad aeronáutica queda reducida al trabajo aéreo y al servicio de transporte aéreo de excepción (vuelos sanitarios e INCUCAI), de ahí nuestra mención de la casi total paralización de la actividad que formuláramos *supra*.

La normativa en su totalidad determina una situación general de suspensión, pero, en función del análisis de la actividad en particular, comienzan a autorizarse actividades que son consideradas esenciales para el desarrollo de tareas mínimas o de mantenimiento.

Por su parte, mediante la Resolución 99/2020 de la ANAC (B. O. del 18/3/2020) dispuso la creación de un comité especializado para el tratamiento con el nombre de Comité de Crisis Prevención COVID-19 en el Transporte Aéreo, cuyas funciones principales resultan ser: brindar conocimiento sobre las principales medidas de prevención para las personas usuarias del sistema, capacitar al personal de las distintas áreas de trabajo, establecer sistemas de detección de contagios e intervención en el caso concreto, elaboración de métodos de mitigación de la enfermedad, etc. (art. 4).

La labor del Comité de Crisis Prevención COVID-19 en el Transporte Aéreo, mediante la elaboración de estudios e informes, permitió desarrollar recomendaciones, protocolos y procedimientos, realizando actividades en forma conjunta con el Ministerio de Salud y la ANAC, como dan cuenta los protocolos existentes para los vuelos autorizados en el mes de octubre.

A su vez, uno de los temas recurrentes durante los primeros meses de la pandemia, en la opinión pública nacional, abarcó la situación de los ciudadanos argentinos o extranjeros residentes en nuestro país que se encontraban «varados» en otros países con motivos de viajes realizados a dichos destinos con anterioridad a la sanción del plexo normativo que se está analizando. Varios fueron los vuelos autorizados por la ANAC para cumplir con dicho cometido, debiendo cumplimentar los requisitos que establece la Resolución 100/2020 (B. O. del día 17/3/2020) dictada por el organismo.

En resumen, y como surge de esta última resolución administrativa, a los fines de acceder a la excepción, se deberá acreditar que el vuelo cuya autorización se solicita responde a razones humanitarias de repatriación de ciudadanos argentinos o residentes del país de bandera o del transportista extranjero. Para el caso de vuelos nacionales, deberá demostrarse que la solicitud obedece a razones de carácter sanitario, humanitario o que deviene necesario para el cumplimiento de tareas esenciales en el marco de la emergencia.

La norma siguiente, también emanada de la ANAC (Resolución 101/2020, B. O. del día 20/3/2020), resultó de suma importancia por cuanto procedió a prorrogar las licencias, por un plazo de 90 días, a todas las habilitaciones y certificados otorgados por la Parte 61 de las Regulaciones Argentinas de Aviación Civil (RACC) (art. 1). Por un mismo plazo, se prorrogaron las «Licencias para miembros de la tripulación, excepto pilotos» (Parte 63 del RACC), los «Certificados de competencia de tripulante de cabina de pasajeros» (Parte 64 del RACC), las «Certificaciones Médicas Aeronáuticas (CMA)» otorgadas de acuerdo con lo establecido en la Parte 67 de las RAAC, todas las autorizaciones de operación y aprobaciones de cursos emitidas bajo la Parte 141 «Centros de Instrucción de Aeronáutica Civil (CIAC)» y la Parte 142 «Centros de Entrenamiento de Aeronáutica Civil (CEAC)» de las RAAC, entre otros. Esta última resolución, que fue prorrogada efectivamente, es de suma importancia, ya que el reglamentarismo es uno de los caracteres del derecho aeronáutico<sup>13</sup>, y justamente, mediante tales directrices, se determina y optimizan las medidas de seguridad de los vuelos, que no solo implica el mantenimiento y la habilitación de las aeronaves, sino también la capacitación y habilitación del personal aeronáutico.

Teniendo presente las suspensiones indicadas y sus prórrogas, la ANAC emitió las Resoluciones 143 y 144 (ambas publicadas en el B. O. del día 27/4/2020), por medio de las cuales autorizó a las diversas líneas aéreas que operan el servicio de transporte aéreo desde, hacia o dentro del territorio nacional a reprogramar y comercializar los pasajes aéreos, estableciendo una fecha estimativa de inicio de operaciones a partir del 1 de septiembre de 2020, que, como se verá, fue prorrogada hasta mediados de octubre del mismo año. De esta manera, la situación continúa extendida hasta esa fecha<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Conforme Videla Escalada: «El reglamentarismo del Derecho Aeronáutico [...] proviene de una necesidad de adaptación permanente a las exigencias de la técnica que imponen su movilidad y, al mismo tiempo, exigen la multiplicación de los preceptos positivos, de manera tal que no basta la simple sanción de leyes generales, sino que los textos deben acumularse hasta el detalle, circunstancia que exige al legislador delegar, en buena medida, sus facultades en el poder administrativo, para que proceda por vía de reglamentaciones complementarias (Videla Escalada, 1978: p. 20-21)».

<sup>14</sup> Como se dijo, luego de las prórrogas a la suspensión de vuelos dispuesta por las autoridades nacionales, originariamente se había estimado el comienzo de actividades para el 1 de septiembre de 2020. Más tarde, se indicó que comenzarían el día 12 de octubre, pero la actividad comenzó parcialmente a partir del día 22 de octubre. Las aerolíneas han definido los cronogramas para sus vuelos, dependiendo de su aprobación por la ANAC y de que, obviamente, exista un acuerdo en última instancia que cada una de las provincias que pretendan recibir vuelos. Ya han manifestado su intención de recibir vuelos Corrientes, Iguazú, Mendoza, Tucumán, Ushuaia, Córdoba y Rio Negro. Por otro lado, y para el caso de vuelos internacionales, la autorización de los vuelos corre exclusivamente por la determinación de cada país. En Europa, especialmente España, solo se permite el ingreso a personas que tenga doble ciudadanía, residencia o permisos de trabajo o para realizar estudios, no así a los turistas, manteniendo entonces el régimen de «frontera cerrada», salvo excepciones. Diverso es el caso de Brasil y Estados Unidos, donde se permite la

Como normas de carácter general mediante las cuales fue prorrogada o ampliada la Emergencia Sanitaria establecida originalmente por el Decreto 260/2020, podemos citar los Decretos 297/2020, 313/2020, 325/2020, 331/2020, 355/2020, 365/2020, 408/2020, 459/2020 y 714/2020. Si bien estos hacen referencia a una variedad de actividades, en todas se reitera la cuestión vinculada a la actividad aeronáutica.

Reiterando lo ya expuesto, vinculado a la necesidad de mantenimiento de las aeronaves, mediante la Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros 810/2020 (B. O. del 15/5/2020), se amplió el listado de actividades y servicios considerados esenciales, autorizando así a los trabajadores de la actividad, desprendiéndose del artículo 1, apartados 2 y 3, que pueden prestar servicios (es decir, se encuentran exceptuados de cumplir con el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio —ASPO—), las actividades y servicios de mantenimiento y reparación de material de aeronaves (apartado 2) y la fabricación y provisión de insumos y repuestos indispensables para la prestación del servicio de transporte «... aéreo y cualquier otro que sea necesario para el mantenimiento de [...] aeronaves (apartado 3)».

Teniendo en cuenta que la actividad de trabajo aéreo continuó operando con alguna normalidad, la Resolución 205/2020 de la ANAC (B. O. del 22/7/2020) autorizó a prestar servicio a aquellas empresas de trabajo aéreo que realicen actividades en la especialidad agroaéreo.

Tras meses de labor, análisis estadísticos e informes especializados, mediante la Resolución 221/2020 del Ministerio de Transporte (B. O. del 14/10/2020), se establece que, para la reanudación de los servicios de transporte aéreo de cabotaje comercial y aviación general, todos los operadores de servicios de transporte aéreo deben contar con procedimientos y protocolos elaborados por el Ministerio de Salud. La implementación de ellos será fiscalizada por la ANAC, debiendo requerir este organismo la intervención o informes al Comité de Crisis Prevención COVID-19 en el Transporte Aéreo.

En consecuencia, la ANAC dicta la Resolución 304/2020 (B. O. del día 15/10/2020), mediante la cual —derogando alguna normativa anterior— se aprobó el Anexo I de «Requisitos a cumplimentar por las líneas aéreas para obtener autorización para la realización de vuelos de cabotaje» (art. 2). El artículo siguiente refiere que las empresas de transporte aéreo regular y no regular<sup>15</sup> deberán contar con procedimientos y protocolos elaborados de conformidad con los lineamientos y condiciones del Ministerio de Salud.

---

circulación, con el debido cumplimiento de los requisitos impuestos con anterioridad a la pandemia: en el último caso, las visas y billete de pasaje con retorno como requisito para posibilitar el ingreso.

<sup>15</sup> «Entonces, la característica de toda línea aérea regular es que se ejecute dentro del espacio aéreo de un país, países limítrofes o no, pero que ella pueda ser utilizada por el usuario en general, que tenga un horario que cumplir, tarifas prefijadas y que sus vuelos sean ejecutados con frecuencia... En cambio, la denominada aviación libre o irregular se asienta en la ausencia de tales requisitos. No está sometido a aquellas condiciones de subsistencia, su trabajo se desarrolla cuando existe un transporte de carga o de pasajeros, conviniendo libremente su prestación, recorrido y tarifas» (Foglia y Mercado, 1976: p. 46).

La Resolución ANAC 305/2020 (B. O. del día 21/10/2020) es una norma de carácter similar a la resolución comentada, pero establece los requisitos que deben cumplimentar las empresas de transporte aéreo no regular.

La descripción mencionada, que a todo evento devino necesaria para comprender el estado de situación excepcional, contiene las normas más importantes del PEN, del Ministerio de Transporte y, especialmente de la ANAC; estas demuestran en su conjunto el impacto de la pandemia y el dictado de normas sucesivas, observando la evolución de la situación sanitaria y epidemiológica sobre la población; todo ello conforme el asesoramiento de expertos en materia sanitaria. Finalmente, culmina con la autorización parcial del servicio de transporte aéreo cuando se observe el cumplimiento de todas las medidas y protocolos sanitarios presentados al efecto.

#### 4. La labor de la OACI en el contexto internacional

El derecho aeronáutico y también el derecho de la navegación tienen caracteres similares, entre ellos, la internacionalidad y la uniformidad. Sin entrar en definiciones de orden académico, nos demuestran en la práctica que la actividad de los organismos internacionales (OACI, Organización Marítima Internacional [OMI], UNCTAD, por citar algunos de ellos) responden en forma inmediata a los sucesos ocurridos —algún profesor universitario solía enseñarnos que los Convenios Internacionales OMI-OACI siguen la *siniestrología*—, intentando regular la novel situación que, hasta el momento, era desconocida y en ese marco en el cual podemos afirmar que dichos caracteres surgen de manifiesto con motivo de la pandemia de COVID-19 y la respuesta inmediata a los fines de atenuar su impacto.

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)<sup>16</sup>, en este contexto, ha realizado diversas actividades, que seguidamente se detallarán, muchas de ellas en cooperación con otros órganos de Naciones Unidas, en el caso en análisis, preponderantemente con la OMS, para atenuar los efectos de los contagios del COVID-19. Se estableció así una sinergia en cuestiones de cooperación, comunicación de datos respecto de cuestiones sanitarias, estudios o prácticas de la actividad —incluidos los procesos de suspensión de

---

<sup>16</sup> Respecto de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y en un sentido eminentemente práctico, podemos sostener que actúa de foro mundial para los Estados; mediante grupos expertos, equipos especiales, desarrolla políticas y normas, realiza auditorías de cumplimiento, brinda asistencia y crea capacidad de aviación a través de muchas otras actividades, con la cooperación de los Estados miembros y partes interesadas, para lograr el crecimiento sostenible del sistema de aviación civil mundial. Presenta ante los gobiernos los mejores resultados y asesoramiento posibles para que sean ellos quienes, en un proceso colectivo y diplomático, establezcan las nuevas normas y métodos recomendados para la aviación civil internacional. Aprobados por consenso diplomático el alcance y los detalles de una nueva norma, es adoptada por los mismos países, que, de esta forma, armonizan mundialmente sus reglamentos nacionales para contribuir a la seguridad y sostenibilidad de las operaciones aéreas con un alcance y efecto verdaderamente mundial.

actividades, como se mencionó en el punto anterior para nuestro país— que, como bien nos señala Marina Donato:

Toda adopción de medidas como, por ejemplo, la suspensión de servicios aéreos, debe realizarse previa consulta con la OMS y las autoridades de salud del Estado donde se produce la emergencia, o el origen de la misma, y teniendo en consideración que se trata de casos de excepcional alcance. Las medidas restrictivas siempre en línea con lo dispuesto por la OMS, deben basarse en determinados principios tales como la disponibilidad de evidencia científica del riesgo a la salud o bien cuando tal deficiencia resulta insuficiente, la disponibilidad de información proporcionada por la OMS o bien otro relevante organismo intergubernamental... (Donato, 2020: p. 5)

Ahora bien, indicada la forma de acción mancomunada entre los diversos organismos de Naciones Unidas para el tratamiento de la pandemia, seguidamente se analizarán en particular las acciones específicas que ha desarrollado la OACI en esta etapa de pandemia.

El primer punto que tratar resulta ser la *gestión de riesgos de seguridad operacional de la aviación relacionada con la COVID-19 para las autoridades de aviación civil* (CAA, por sus siglas en inglés), por cuanto, como fuera expuesto a lo largo de este artículo, a causa de esta situación excepcional y de las restricciones de movimiento en general que se impusieron a nivel internacional, analizada la cuestión aeronáutica y en consenso con la OACI, se establecieron reducciones temporales a los estándares de los Anexos al convenio, Anexo I capítulo 1, Anexo 6 capítulo 3, 7 y 9, con su correlación con las RAAC 61, 63, 64, 65, 67, 91, 121, 135, 141, 142, 147.

En este orden de ideas y estando estrictamente vinculado a la seguridad de la navegación aérea, que se traduce en las adecuadas gestiones de toda operación aérea, de manera de detectar debilidades y poner barreras para reforzar las operaciones, se desarrolló —publicación mediante— el Manual para las Autoridades de la Aviación Civil (en el caso de nuestro país, la ANAC arriba descripta) sobre la gestión de los riesgos de seguridad operacional de la aviación relacionados con COVID-19 (Doc. OACI 10.144, de fecha 11/5/2020), conformando los expertos el Panel de Gestión de la Seguridad Operacional de la OACI.

Los Estados pueden aplicar la guía según sus niveles de implementación del Programa Estatal de Seguridad Operacional (SSP, por sus siglas en inglés), apoyándose en ejemplos prácticos y herramientas que allí se plasman, de manera tal de poder brindar la información con la mayor claridad posible. Teniendo en cuenta la excepcionalidad que provoca la pandemia (la «nueva normalidad», como suele decirse), los documentos OACI siempre se hicieron conocidos mediante la publicación de un documento adecuado; en este caso, el Doc. OACI 10.144 fue presentado en un seminario web (en fecha 14/5/2020) donde los participantes podían formular preguntas en la forma que permitiera la plataforma. En el futuro, habrá que observar si estos cambios son momentáneos o definitivos por cuanto, prácticamente desde la pandemia de COVID-19, todos los documentos e informes se publicitan mediante plataformas informáticas «al estilo tutorial» y se genera ese *feedback*

de contenido, impensado en años anteriores cuando se estaba a la espera de la información mediante el documento impreso o escrito.

Continuando con el análisis de este documento, se están identificando y desarrollando informaciones prácticas y herramientas para complementar el Manual; se ha desarrollado un formulario digital vía web para facilitar la recopilación de toda la información. El mencionado formulario se encuentra a disposición —puede descargarse— en la nueva página web dedicada a COVID-19 Safety Risk Management en el sitio Safety Management Implementation (SMI) ([icao.int/SMI-COVID19SRM](http://icao.int/SMI-COVID19SRM)).

Por otro lado, la OACI además propuso un plan de trabajo que implicó la implementación y coordinación de todos los cambios, y procedió a realizar la publicación del caso haciendo uso de la herramienta que puso a disposición de los Estados: el CCRD<sup>17</sup> (COVID-19 Contingency Related Differences, concepto sobre el cual volveremos); se trata de un subsistema creado que complementa el sistema existente de presentación electrónica de diferencias (EFOD) para capturar cualquier discrepancia con las normas de la OACI sobre certificación y concesión de licencias que puedan surgir de las medidas de mitigación debido a la pandemia de COVID-19. Este sistema y los lineamientos para subir la información fueron notificados por la OACI mediante la carta a los Estados AN 11/55-20/50.

Como medidas provisionales para apoyar las operaciones continuas durante las etapas iniciales de la pandemia, a nivel nacional algunas actividades, como el trabajo aéreo o servicio de transporte aéreo en forma muy reducida o local, continuaron prestando servicios con las restricciones que efectivamente dispusieran las autoridades sanitarias.

Entendiendo que estas reducciones no pueden mantener operaciones seguras de forma indefinida, ya que el uso continuo de atenuaciones diluye décadas de experiencia en aviación, incluso con mitigaciones implementadas y con el avance de la situación pandémica, se publicaron para implementación de estos alivios unas Guías de Referencia Rápida (Quick Reference Guides<sup>18</sup> [QRG]) para estandarizar su aplicación.

En este contexto excepcional, OACI sostiene y propone que tales alivios se deben retirar lentamente y deben ser reemplazados por herramientas de planificación, enfoques y orientación para la reanudación de operaciones de acuerdo con los requisitos de los SARPS.

Esta aseveración de OACI refiere al impacto que genera esta disminución o casi parálisis de la actividad aérea en el personal aeronáutico y en los equipos, esto se explica abordando

---

<sup>17</sup> Diferencias relacionadas con contingencias de COVID-19 (CCRD).

<sup>18</sup> Las Guías de referencia rápida (QRG) fueron desarrolladas por la OACI, con el apoyo de expertos en la materia, para brindar orientación sobre un área temática en particular al abordar los riesgos relacionados con COVID-19 para la continuidad de los negocios y las operaciones por parte de los Estados; consideran atenuaciones, al tiempo que se garantizan que también se aborden los riesgos de seguridad introducidos por cualquier cambio que estas atenuaciones pudieran producir por diferencia temporal. Las QRG se han agrupado según áreas operativas específicas y se presentan en la web de OACI para que cualquier Estado pueda descargarlas y utilizarlas como orientación cuando desarrolle atenuaciones específicas en su propio reglamento.



la temática de seguridad operacional y factores humanos (SegOp y FF. HH.19). Si bien no se pretende en el presente artículo hacer un estudio de factores humanos, este concepto se considera fundamental para comprender por qué y cómo las habilidades o desempeño humanos se ven afectados tanto por el exceso como por la falta de operación y práctica; y con relación a las aeronaves.

Como otra herramienta para acompañar a los Estados a fin de compartir experiencias ganadas —teniendo presente que algunos países no paralizaron la actividad como el nuestro— o promover la estandarización temporal, la OACI desarrolló una serie de Seminarios Web COVID-19, donde presenta actualizaciones e información sobre las diversas formas en que el organismo está apoyando, actualmente, a la comunidad de la aviación civil durante la crisis pandémica. La información es completamente gratuita y está a cargo de destacados expertos internacionales en cada una de las especialidades; es de fácil acceso desde la página web de la OACI ([www.icao.int](http://www.icao.int)).

Además de las descripciones de las actividades desplegadas por la OACI en el marco de la pandemia, ha cobrado notoriedad un plan que la organización hace tiempo ha puesto a disposición de los Estados en la plataforma web: es el denominado *iPack*, donde se proponen algunas herramientas informáticas para tratar temas específicos; tiene también un módulo dedicado a la gestión de riesgos de seguridad operacional de la aviación relacionada con COVID-19 para las autoridades de aviación civil (CAA). Este paquete de implementación (de ahí su denominación *iPack*) fue pensado con el propósito de apoyar, facilitar y guiar a las CAA en la aplicación de los principios de gestión de riesgos de seguridad operacional para mejorar la toma de decisiones en cuanto a los desafíos planteados por la COVID-19 y respaldar operaciones de aeronaves seguras. El *iPack* comprende material de orientación estandarizado, capacitación, herramientas y apoyo de expertos en formato *online* que tiene como objetivo facilitar y guiar la implementación de las disposiciones de la OACI para las entidades estatales. La OACI organizó el primer seminario web el 5 de agosto de 2020 para presentar el *iPack* y sus contenidos.

En el afán de lograr el acceso a los contenidos disponibles para todos los Estados, al momento de escribir estas líneas, se están desarrollando cursos virtuales de un día de duración sobre «Gestión de Riesgos de Seguridad Operacional de la Aviación», relacionados únicamente al tema COVID-19 para las CAA.

---

<sup>19</sup> En un sistema donde interactúan el hombre y la tecnología, el error debe ser entendido como parte normal en esa interacción. En el estudio de los factores humanos, se desarrolló un modelo que se conoce como «el modelo SHELL», que describe las múltiples interacciones en un sistema y entre sus elementos, donde se hace hincapié en el ser humano y en las interfaces humanas con otros componentes del sistema de aviación, aeronaves, aeropuertos, espacio aéreo, procedimientos, personal aeronáutico. El modelo SHELL, desarrollado por primera vez por Elwyn Edwards (1972) y luego modificado en una estructura de «bloques de construcción» por Frank Hawkins (1984), lleva el nombre de las letras iniciales de sus componentes en inglés y se representa lo siguiente: *Software*: recursos no materiales relevantes para la operación; reglamentación, manuales, procedimientos, listas de chequeo, sistemas de señalización, etc. *Hardware*: estructura física del ámbito de trabajo; equipos, herramientas y maquinarias. *Environment*: condiciones internas y externas del entorno de trabajo. *Liveware*: otras personas con las que interactuó en mi lugar de trabajo. *Liveware* (central): la persona.

Con relación a la temática que trata la medicina de aviación (MED), se cuenta con el *Manual de Medicina Aeronáutica Civil* (Doc. OACI 8984). Los SARPS relativos a las disposiciones médicas sobre requisitos de aptitud física de los titulares de licencias figuran en el Anexo 1, y los relativos a la prevención y gestión de enfermedades transmisibles se desarrollan a través del programa «Arreglo Colaborativo para la Prevención y Gestión de eventos de salud pública en la Aviación Civil» (CAPSCA, por sus siglas en inglés), contenidos en los Anexos 6, 9, 11, 14, 18 de la OACI y los PANSATM. El CAPSCA trabaja en la elaboración de SARPS apropiados y material de orientación para facilitar y armonizar la planificación de eventos de salud pública que afectan la aviación, como enfermedades transmisibles graves, accidentes radionucleares y químicos.

Ahora bien, referidas las principales funciones que cumple la OACI en este régimen excepcional de pandemia, suele darse la situación de diferencias reglamentarias entre los diversos Estados parte, lo que genera la necesidad de gestionar esta situación de manera tal de proveer información y conocimientos necesarios para todos, dados los avances que se obtienen, como fuera antes referido.

A fin de garantizar las operaciones y poder lidiar con estos inconvenientes a nivel mundial, y en consenso con OACI, los estados establecieron reducciones temporales a los estándares de los Anexos. Ello generó diferencias en lo que a cumplimiento de estándares se refiere; además, de acuerdo a lo previsto, tales diferencias deben ser informadas a la OACI para conocimiento y publicación.

Siendo este el caso de las diferencias relacionadas con contingencias de COVID-19 (CCRD por sus siglas en inglés), la OACI remitió a los Estados contratantes la carta estatal AN 11/55-20/50, donde informa la creación de un subsistema CCRD en el sistema existente de presentación electrónica de diferencias (EFOD) para capturar cualquier discrepancia con las normas de la OACI sobre certificación y concesión de licencias que puedan surgir de las medidas de mitigación debido a la pandemia de COVID-19.

Los estándares a informar en el CCRD se han clasificado como «básicos» y «ampliados». El CCRD básico contiene estándares originales identificados para capturar cualquier diferencia con los estándares de la OACI sobre certificación y concesión de licencias. El CCRD ampliado contiene normas adicionales, según lo soliciten los Estados, para capturar cualquier otra diferencia con las normas de la OACI.

El CCRD del sistema EFOD permitirá a los Estados presentar una diferencia temporal y, al mismo tiempo, indicar lo que considerarían aceptable para facilitar las operaciones internacionales y cumplir con las obligaciones del Artículo 40 del Convenio para Normas Específicas. Así quedan notificadas y publicadas todas las medidas provisionales que apoyan las operaciones continuas durante las etapas iniciales de la pandemia de COVID-19.

En este proceso de evolución y avance del tratamiento de la pandemia y pensando en una pronta reactivación del sistema mundial de aviación civil, se conformó el Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (en inglés: Council's Aviation Recovery Task Force [CART]), que desarrolló un documento titulado: *El despegue: Orientaciones para el transporte aéreo durante la crisis sanitaria causada por la COVID-19*. Este documento

proporciona un marco de acción para hacer frente al impacto de la pandemia de COVID-19 actualmente en curso en el sistema mundial de transporte aéreo. El apéndice contiene las medidas de mitigación necesarias para reducir el riesgo sanitario para el público usuario de la aviación y su personal, con el fin de fortalecer, de esa manera, la confianza del público viajero, la cadena mundial de suministros y los gobiernos.

Se espera que tales medidas contribuyan a acelerar la demanda de transporte aéreo esencial y no esencial, que se ha visto afectada por la COVID-19. Con la ayuda y orientación de la comunidad de aviación civil, la OACI recomienda avanzar gradualmente para permitir que la industria recupere sus altos volúmenes de público usuario y carga en los servicios de cabotaje e internacionales en condiciones seguras. Este enfoque propone una serie de medidas centrales para conformar un protocolo básico de seguridad sanitaria en la aviación dirigido a proteger al público usuario y al personal del área frente a la COVID-19.

## 5. Conclusiones finales

El impacto en el transporte aéreo mundial de la pandemia de COVID-19, sin lugar a dudas, no tiene precedentes; generó un estado de incertidumbre inicial que implicó que tanto las autoridades nacionales e internacionales suspendieran inmediatamente el tráfico aéreo hasta tanto avanzaran los conocimientos médicos sobre el tratamiento de esta enfermedad.

Paulatinamente, fueron autorizándose algunas actividades, ya sea por la necesidad o por la declaración de su carácter «esencial o necesario» (el trabajo aéreo, vuelos sanitarios, el mantenimiento de aeronaves, fabricación, mantenimiento de repuestos o elementos para aeronaves, etc.), hasta llegar al día de hoy, cuando se permiten algunos vuelos de cabotaje, dejando librado la autorización a una suerte de acuerdo entre autoridades provinciales, nacionales y sanitarias en conjunto.

Es por ello por lo que no llama la atención los diversos cambios en las autorizaciones efectuadas por los organismos competentes por cuanto destinos autorizados para el tráfico aéreo en momentos en que en otras zonas se encontraba vedadas debieron restringirse —en algunos casos prácticamente con el incurrimento de prohibiciones—, atento al aumento de las tasas de contagio de la enfermedad, tomando en consideración la cantidad de habitantes del territorio.

Esta inestabilidad de la situación epidemiológica, cambios constantes de conocimientos y gestión sanitaria determinó el dictado de normas de excepción a nivel nacional —las que fueron desarrolladas exhaustivamente—. Dichas disposiciones no emanaban únicamente de las autoridades aeronáuticas, sino de un trabajo consensuado con otros organismos estatales —especialmente los sanitarios— a fin de reglamentar, así, la actividad en esta denominada «nueva normalidad».

El modelo de gestión de la pandemia y la actividad aeronáutica a nivel nacional reflejan la acción internacional llevada a cabo por la OACI —también descripta sucintamente para no incurrir en excesivos tecnicismos—. Se observa, sin embargo, el cambio en la actuación de este organismo internacional para llegar de manera inmediata con las recomendaciones y los conocimientos de todos los sucesos que ocurren en los Estados parte.

De más está decir que la actividad en general ha sufrido pérdidas millonarias en toda su cadena de desarrollo, como ser en los aeropuertos, con una disminución del tráfico de pasajeros en el primer trimestre de 2020 cerca del 28,4%, por citar algún dato estadístico que se replica en todas las intervenciones de la actividad<sup>20</sup>.

En este estadio, será fundamental la capacidad de adaptación de todos los actores y los órganos nacionales e internacionales especializados en la actividad aeronáutica para enfrentar los efectos en el periodo pospandemia y lograr que, en estas nuevas condiciones, se encausen nuevamente las proyecciones de expansión de la actividad aeronáutica en el futuro, como estábamos acostumbrados.

## 6. Bibliografía

- Balián, E. N. (2011). Aspectos jurídicos del transporte aéreo «low cost». *Revista Ateneo del Transporte*, Nro. 56, 14-32.
- Donato, M. (2020). La labor de la OACI ante la pandemia del COVID-19. *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, Nro. 54, 1-12.
- IATA (2019). Comunicado 45. Mayor conectividad y eficiencia- Estadística del transporte aéreo mundial 2018. Disponible en <https://www.iata.org/contentassets/f8d2fbbfe2664612a1e4e65a22422dc3/2019-07-31-01-sp.pdf>
- Foglia, R. A. y Mercado, A. R. (1976). *Derecho Aeronáutico*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Abeledo Perrot.
- Lombardo, V. A. (2020). La aeronáutica y la salud. Una nueva perspectiva. *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, Nro. 55, 1-13.
- Lena Paz, J. A. (1987). *Compendio de Derecho Aeronáutico*, 5.a ed, Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus Ultra.
- Pratto Chiarella, H. M. (2020). Las aerolíneas y el COVID-19. Su reorganización a la luz del Capítulo 11 de la Ley de Quiebras de los Estados Unidos de América y alternativas de salvataje. *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, Nro. 57, 1-4.

---

<sup>20</sup> Las primeras previsiones apuntan a que los volúmenes de tráfico (interior e internacional) cierren el año 2020 con un retroceso del 50,4 % respecto de las cifras de 2019. La OACI estima que, por efecto de la COVID-19, para el final de 2020 se contabilizarán reducciones que podrían llegar al 71% en capacidad (asientos) y 1500 millones de pasajeros en todo el mundo. Líneas aéreas y aeropuertos prevén que las pérdidas de ingresos en 2020 alcancen los USD 314 000 millones y USD 100000 millones, respectivamente.

Videla Escalada, F. N. (1978). *Manual de Derecho Aeronáutico*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Zavalía Editor.

## 7. Legislación

Administración Nacional de la Aviación Civil: Comité de Crisis Prevención COVID-19 en el Transporte Aéreo – Creación: Resolución 99/2020. Publicada en el Boletín Oficial n. 34.332 el 18-mar-2020, p. 8.

Administración Nacional de la Aviación Civil: Dispensa restricción impuesta por el Decreto 260/2020. Resolución 100/2020. Publicada en el Boletín Oficial el 19-mar-2020, p. 1.

Administración Nacional de la Aviación Civil: Prorroga de certificaciones y habilitaciones aeronáuticas. Resolución 101/2020. Publicada en el Boletín Oficial n.º 34.335 el 21-mar-2020, p. 9.

Administración Nacional de la Aviación Civil: Comercialización de servicios regulares de transporte aéreo. Resolución 143/2020. Publicada en el Boletín Oficial n.º 34.366 el 27-abr-2020, p. 27.

Administración Nacional de la Aviación Civil: Autorización de Transporte de pasajeros. Resolución 144/2020. Publicada en el Boletín Oficial n.º 34.366 el 27-abr-2020, p. 30.

Administración Nacional de la Aviación Civil: Exclusión del ámbito de aplicación de la normativa excepcional a las empresas de Trabajo Aéreo que realicen la especialidad Agroaéreo. Resolución 205/2020. Publicada en el Boletín Oficial n.º 34.433 el 24-jul-2020, p. 9.

Administración Nacional de la Aviación Civil: Modificación Resolución 100/2020. Resolución 304/2020. Publicada en el Boletín Oficial n.º 34.498 el 16-oct-2020, p. 13.

Administración Nacional de la Aviación Civil: Aprobación de los requisitos a cumplimentar por las Empresas de Transporte Aéreo no Regular y bajo las reglas de vuelo y operación genera para obtener autorización para realizar operaciones que tengan origen o destino puntos situados fuera del Territorio Nacional. Resolución 305/2020. Publicada en el Boletín Oficial n.º 34.503 el 22-oct-2020, p. 18.

Congreso de la Nación Argentina: Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva. Ley N.º 27541. Publicada en el Boletín Oficial n.º 34268 el 23-dic-2019, p. 1.

Jefatura de Gabinete: Ampliación Listado de actividades y servicios exceptuados en el art. 6 del Decreto 297/2020 y sus normas complementarias, en todo el Territorio Nacional, con excepción del AMBA. Decisión Administrativa 810/2020. Publicada en el Boletín Oficial n.º 34.382 el 16-may-2020, p. 13.

Ministerio de Transporte: Servicio de Transporte – Cantidad de Pasajeros: Resolución 64/2020. Publicada en el Boletín Oficial n.º 34.332 el 18-mar-2020, p. 4.

Ministerio de Transporte: Esquemas para la prestación de servicios: Resolución 71/2020. Publicada en el Boletín Oficial n.º 34.334 el 20-mar-2020, p. 4.

Ministerio de Transporte: Modificación art. 1 de la Resolución 71/2020: Resolución 73/2020. Publicada en el Boletín Oficial n.º 34.338 el 25-mar-2020, p. 19.

Ministerio de Transporte: Modificación de la Resolución 64/2020: Resolución 221/2020. Publicada en el Boletín Oficial n.º 34.497 el 15-oct-2020, p. 21.

Poder Ejecutivo Nacional: Administración Nacional de la Aviación Civil – Creación. Decreto 239/2007. Publicada en el Boletín Oficial n.º 31.118 el 19-mar-2007, p. 1.

Poder Ejecutivo Nacional: Emergencia Sanitaria (Coronavirus) COVID-19 Disposiciones. Decreto 260/2020. Publicada en el Boletín Oficial n.º 34.327 el 12-mar-2020, p. 1.

Poder Ejecutivo Nacional: Prohibición de ingreso al Territorio Nacional. Decreto 274/2020. Publicada en el Boletín Oficial n.º 34.330 el 16-mar-2020.