



## ASAMBLEA — 41º PERÍODO DE SESIONES

### COMITÉ EJECUTIVO

#### Cuestión 24: Programa de asistencia técnica

#### **APOYO Y ASISTENCIA A LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO (PEID) DEL PACÍFICO PARA QUE CUMPLAN CON LA APLICACIÓN DE LOS ELEMENTOS CRÍTICOS (CE) DEL PLAN GLOBAL PARA LA SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN (GASEP) Y LA PREPARACIÓN PARA EL ENFOQUE DE OBSERVACIÓN CONTINUA (CMA) DEL PROGRAMA UNIVERSAL DE AUDITORÍA DE LA SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN (USAP) Y OTROS REQUISITOS**

(Nota presentada por Nueva Zelanda)

#### RESUMEN

Los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) del Pacífico deben hacer frente a numerosas dificultades para aplicar las normas y métodos recomendados (SARPS) de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) sobre seguridad de la aviación. Contribuye a ello la limitación de recursos financieros, humanos, laborales y de diálogo entre los PEID del Pacífico y la OACI.

Es de vital importancia que la OACI comprenda dichas dificultades y responda a ellas para que los PEID del Pacífico puedan cumplir con las metas de los CE del Plan Global para la Seguridad de la Aviación (GASep) y con los requisitos del Enfoque de Observación Continua (CMA) del Programa Universal de Auditoría de la Seguridad de la Aviación (USAP). Esta nota se centrará en proponer acciones tangibles y asequibles para que las ponga en práctica la OACI.

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

- tomar nota de las dificultades fundamentales que tienen los PEID del Pacífico en cumplir con los SARPS de seguridad de la aviación;
- seguir trabajando en estrecha colaboración con la Oficina de Seguridad Operacional del Pacífico (PASO), con entidades asociadas y con los PEID del Pacífico individualmente para contribuir a incrementar la capacidad y los medios regionales;
- alentar a los Estados o administraciones pertinentes a que participen en la revisión del GASEP y de sus objetivos ambiciosos;
- alentar a los Estados o administraciones pertinentes a que sigan participando en el Grupo de Estudio de la Secretaría (SSG) sobre el CMA-USAP para que aporten sugerencias y comentarios sobre la evolución del programa; y
- considerar las acciones prácticas sugeridas en el Apéndice e invitar a los Estados participantes a que presenten otras propuestas al equipo especial encargado de la revisión del GASep y/o al SSG del CMA-USAP.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico <i>Seguridad de la aviación y facilitación</i> .
<i>Repercusiones financieras:</i>	No tiene.
<i>Referencias:</i>	No tiene.

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 Los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) del Pacífico se esfuerzan por mantener un sistema regional de aviación civil operacionalmente seguro, protegido, resiliente y sostenible<sup>1</sup>. Los PEID del Pacífico, al igual que todos los Estados miembros de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), están haciendo frente al desafío que supone la recuperación del sector de la aviación tras la pandemia. Pero este grupo de Estados debe superar obstáculos adicionales que los afectan exclusivamente y dificultan su aplicación de las normas y métodos recomendados (SARP) de la OACI sobre seguridad operacional y seguridad de la aviación.

1.2 Nueva Zelanda ya ha señalado a la Asamblea que los PEID del Pacífico tienen una capacidad muy limitada para aplicar plenamente los SARP de la OACI y cumplir con los requisitos de la OACI relativos a la supervisión de la seguridad operacional. Esta limitación también se hace sentir en el ámbito de la seguridad de la aviación, concretamente en el cumplimiento de los requisitos del Enfoque de Observación Continua (CMA) del Programa Universal de Auditoría de la Seguridad de la Aviación (USAP) y de las metas de los Elementos Críticos (CE) del Plan Global para la Seguridad de la Aviación (GASeP).

1.3 En el Pacífico, los PEID no han cesado en sus esfuerzos por mejorar la seguridad operacional y cumplir con las normas internacionales. En cuanto a la seguridad de la aviación (AVSEC), en cambio, dependen de la ayuda de Estados más grandes, organismos regionales y otros interlocutores aliados que les brindan apoyo técnico, de formación y de elaboración de políticas. Sus principales obstáculos son una limitada conectividad a Internet y la escasez de recursos humanos (incluso de personal técnico especializado) para cumplir con la responsabilidad del Estado de supervisar la aplicación de las normas.

1.4 Cumplir con las normas y marcos altamente detallados de la OACI también es difícil para los PEID del Pacífico, cuyos sistemas de aviación son mucho menos complejos que los de muchos otros Estados miembros. Si bien la OACI les proporciona asistencia y orientaciones adicionales para acompañarlos en sus esfuerzos por cumplir con los SARPS de seguridad de la aviación, probablemente la mejor manera de ayudarlos sería prestándoles asistencia práctica para que puedan superar los principales obstáculos, por ejemplo, mediante cursos adaptados a sus necesidades, patrocinio y mejoras en su infraestructura.

1.5 Nueva Zelanda respalda la iniciativa de la OACI *Ningún País se Queda Atrás* y acoge con satisfacción el apoyo continuo que la OACI proporciona a los PEID del Pacífico en el plano regional. Es indiscutible el compromiso continuo de la OACI con el incremento de la capacidad de la región del Pacífico de cumplir con sus requisitos de seguridad operacional y seguridad de la aviación. Creemos que la OACI generaría más confianza y capital político si tuviera un mayor contacto bilateral con estos Estados para que todos los países puedan tener una participación efectiva en el sistema de aviación internacional.

## 2. MAYOR ÉNFASIS EN PRESTAR ASISTENCIA A LA REGIÓN DEL PACÍFICO DESDE LA ANTERIOR ASAMBLEA

2.1 En el Estudio de Análisis de las Necesidades (NAS) de los PEID del Pacífico que realizó la OACI en 2019, se recomiendan objetivos de corto plazo más asequibles y objetivos más ambiciosos a más largo plazo para mejorar la seguridad operacional y la seguridad de la aviación en la región del Pacífico. En el estudio se insta a que el Foro de las Islas del Pacífico (PIF) preste un importante apoyo y realice acciones concretas, a que los PEID del Pacífico demuestren su compromiso y a que mejore la coordinación y la cooperación entre la OACI y todos los interlocutores.

---

<sup>1</sup> [Declaración de Port Moresby sobre seguridad operacional y seguridad de la aviación \(RAMM 2021\)](#).

2.2 Posteriormente, la Oficina Regional de Asia y el Pacífico (APAC) de la OACI anunció en enero de 2022 que uno de los principales objetivos del año sería colaborar con las entidades pertinentes, en particular con la Oficina de Seguridad Operacional del Pacífico (PASO), para avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones del estudio NAS. La Oficina Regional APAC también brindó apoyo a la recuperación del sector en la región mediante una acción coordinada con el Grupo APAC de Planificación de Contingencia y Recuperación frente a la COVID-19 (ACCRPG). Siguiendo una recomendación del Estudio NAS, la OACI procuró crear un puesto de oficial de enlace con los PEID del Pacífico para facilitar la prestación de apoyo a dichos Estados y mejorar la comunicación y la coordinación con la OACI.

2.3 Los propios PEID del Pacífico han seguido colaborando en la aplicación de las recomendaciones del Estudio NAS desde 2019, a pesar del impacto de la pandemia. En 2021, la Reunión de Ministros de Aviación de la Región del Pacífico (RAMM) aprobó la Declaración de Port Moresby sobre seguridad operacional y seguridad de la aviación. El RAMM encargó a la Secretaría del PIF y a la PASO que pusieran en práctica otra recomendación del Estudio NAS: desarrollar la Estrategia Regional de Aviación del Pacífico. Una vez que esté completa, la ambiciosa estrategia de 10 años ayudará a los Estados a impulsar el cumplimiento de los SARPS de la OACI y otras obligaciones en el marco del Convenio de Chicago.

2.4 El apoyo del RAMM a la estrategia demuestra que la OACI busca un mayor compromiso político de los Estados del Pacífico con la aplicación de programas eficaces de seguridad operacional y seguridad de la aviación. Sin embargo, será necesario actuar con cautela para garantizar que la atención prestada al mejoramiento de los mecanismos y la supervisión a escala regional no pase por alto las necesidades individuales que tienen los Estados con una baja implementación efectiva (EI) para poder cumplir con los objetivos de seguridad operacional y seguridad de la aviación.

2.5 Teniendo en cuenta el calendario de desarrollo de la estrategia y el hecho de que se centra en la seguridad operacional más que en la seguridad de la aviación, los PEID del Pacífico seguirán necesitando un apoyo provisional e individualizado para cumplir con los requisitos de implementación de los CE del GASEP y del CMA-USAP. En septiembre de 2021, Nueva Zelanda anunció que se aportarían 9,1 millones de dólares neozelandeses (NZD) a la PASO durante un período de cinco años para reforzar la capacidad estratégica de sus Estados miembros de modo que pudieran mejorar su cumplimiento de los requisitos internacionales de seguridad operacional y seguridad de la aviación. Nueva Zelanda pide a la OACI y a otros socios regionales que proporcionen a los Estados asistencia directa y también por medio de la PASO y de la Organización Regional de Aviación (RAO) que se propone crear para que esté en funcionamiento durante el largo período en el que la estrategia siga en desarrollo.

### **3. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DEL BAJO CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL CMA-USAP Y DEL GASEP**

3.1 En mayo de 2022, la Trigésima Tercera Reunión del Grupo Experto en Seguridad de la Aviación (AVSECP/33) consideró varias notas de estudio<sup>2</sup> en las que se proponían opciones para mejorar la implementación efectiva mundial tanto del CMA-USAP como del GASEP. En dichas notas, se reconocía la necesidad de analizar y comprender otras causas de los bajos niveles de cumplimiento, tales como la escasez de recursos, conocimientos especializados o voluntad política de cada Estado para desarrollar, aplicar y mantener actualizados programas y medidas eficaces.

---

<sup>2</sup> Informe de situación del Grupo de Estudio de la Secretaría sobre el CMA-USAP (AVSECP/33-WP/4); Informe del Grupo de Trabajo sobre el Anexo 17 (AVSECP/33-WP/7); Informe del Equipo Especial de Evaluación para Incrementar el Cumplimiento del Anexo 17 (AVSECP/33-WP/11); Informe de evaluación del GASEP de la Oficina de Supervisión Interna de la OACI (AVSECP/33-WP/2).

3.2 La metodología de mejora continua del CMA-USAP proporciona flexibilidad a la OACI para aplicar un enfoque basado en el riesgo en la evaluación de la EI en todos los Estados miembros. Muchas de las preguntas del protocolo USAP no son pertinentes para las jurisdicciones del Pacífico, en particular dado el perfil regional de amenazas a la seguridad de la aviación. En el caso de los PEID del Pacífico, consideramos que sería más justo adoptar un enfoque proporcionado y centrado en los resultados para hacer un seguimiento de sus progresos en cuanto a la EI y la resolución de deficiencias.

3.3 Del mismo modo, aunque el GASEP es importante para animar a todos los Estados miembros a centrarse en las medidas de seguridad de la aviación y obtener su compromiso político, son muchos los Estados miembros que perciben sus objetivos como demasiado ambiciosos y poco realistas. Ahora se reconoce que no se cumplirá con el objetivo del GASEP de que el 90% de todos los Estados miembros alcancen una EI superior al 80% de los CE para 2023. Teniendo en cuenta el tamaño del sistema de aviación y otras dificultades fundamentales, Nueva Zelanda considera que es poco pragmático e injusto pretender que la implementación efectiva de los CE de los PEID del Pacífico esté al mismo nivel que la de otros Estados miembros.

3.4 Muchos PEID del Pacífico han realizado esfuerzos significativos para reforzar sus sistemas de seguridad de la aviación en respuesta a las auditorías de la OACI. Sin embargo, la carga de trabajo necesaria para prepararse para las auditorías de la OACI y presentar continuamente informes a la OACI es desproporcionada en relación con el pequeño tamaño y alcance de sus actividades de aviación. Esta carga, combinada con las limitaciones de recursos básicos, hace que los PEID del Pacífico corran el riesgo de no poder mejorar nunca sus resultados de EI.

3.5 Nueva Zelanda considera que sería más justo y menos punitivo que se fijaran expectativas proporcionadas y asequibles para cada PEID del Pacífico en forma individual. Aumentaría así su capacidad para aplicar los elementos del Anexo 17 y del Anexo 9 más pertinentes para su contexto operacional. En consecuencia, instamos a la OACI a que considere la posibilidad de adaptar los objetivos de EI aplicables a la seguridad de la aviación en función de la complejidad del sistema de aviación de cada Estado. Si así se hiciera, mejorarían los resultados relativos a la seguridad de la aviación en el Pacífico, sobre todo en combinación con iniciativas sencillas y poco costosas de creación de capacidad dirigidas a los Estados del Pacífico, los entes reguladores y el personal de seguridad de la aviación.

3.6 Al mismo tiempo, Nueva Zelanda alienta a los PEID del Pacífico a participar en la revisión del GASEP que haga la OACI y a proporcionar información sobre sus posibilidades de alcanzar los objetivos ambiciosos de dicho plan. También se anima a los Estados del Pacífico a trabajar con la PASO y a contribuir a las actividades del Grupo de Estudio de la Secretaría (SSG) sobre el CMA-USAP para que el Pacífico tenga mayor presencia en ese foro. Como parte de este trabajo, se insta a los PEID del Pacífico a completar la encuesta actual de la OACI sobre los motivos que dificultan su cumplimiento del Anexo 17, ya que es una oportunidad única para señalar los factores que contribuyen a su bajo nivel de cumplimiento.

#### **4. ACCIONES PRAGMÁTICAS NECESARIAS PARA AFRONTAR LAS PRINCIPALES DIFICULTADES**

4.1 Es de vital importancia que la OACI comprenda en qué consisten las dificultades adicionales que deben afrontar los PEID del Pacífico para aplicar los SARPS de seguridad de la aviación. Algunas de las dificultades afectan también a otros Estados de la región APAC, pero otras se deben exclusivamente al tamaño de la geografía de los PEID del Pacífico y a la distancia, la estabilidad económica y a su infraestructura.

4.2 La limitada conectividad a Internet dentro y fuera de las islas del Pacífico, combinada con la escasa infraestructura técnica, suele menoscabar la eficacia de las operaciones de seguridad de la aviación. Así, por ejemplo, ocasiona interrupciones o impide la participación en los cursos en línea de vital

importancia que dicta la OACI u otras entidades. Dificulta la notificación electrónica de las diferencias (EFOD) y la carga en los complejos sistemas en línea de la OACI de los progresos alcanzados en la aplicación de medidas correctivas. En consecuencia, el puntaje individual de los PEID del Pacífico en la EI del USAP quizás no constituya un verdadero reflejo del sistema de supervisión de la seguridad de la aviación de cada Estado.

4.3 Para subsanar la escasez de recursos humanos y de los conocimientos técnicos especializados para cumplir con las responsabilidades de supervisión del Estado, se requiere contar con una financiación específica y una formación adaptada. Las autoridades nacionales suelen contar con un número muy reducido de personal, lo que significa que el tiempo dedicado a asistir a cursos de la OACI o a atender a su administración es tiempo que se resta a las operaciones habituales de seguridad operacional y seguridad de la aviación. Los costos y la duración de los viajes desde los PEID del Pacífico también suponen un importante obstáculo para asistir a reuniones y cursos de la OACI (ya sea en persona o en línea).

4.4 El escaso contacto directo entre la OACI y los PEID del Pacífico, como se señala en el Estudio NAS, ha tensado la relación. Como el diálogo se da principalmente por intermedio de la PASO o del nuevo oficial de enlace, se corre el riesgo de que la OACI soslaye su obligación duradera de comunicarse bilateralmente con cada Estado soberano. Hasta que la Estrategia Regional de Aviación del Pacífico establezca un nuevo marco regulador regional, la potestad reguladora sigue correspondiendo a los entes reguladores nacionales de la aviación civil de cada PEID del Pacífico.

4.5 En reconocimiento de estas dificultades fundamentales que afrontan los PEID del Pacífico, Nueva Zelandia propone una serie de acciones pragmáticas para que sean consideradas por la OACI, los Estados más grandes o las entidades de desarrollo para contribuir a la creación de capacidad en seguridad de la aviación en este grupo de Estados. La propuesta se adjunta como apéndice a esta nota.

-----

## **APPENDIX**

### **INITIATIVES TO TACKLE FUNDAMENTAL CHALLENGES**

ICAO, larger States and development partners are invited to consider supporting PSIDS capacity-building in aviation security through the cost-effective, pragmatic actions proposed below.

#### **Connectivity and Infrastructure**

- a) encourage donors to partner with international or Pacific-based power and telecommunications companies to sponsor or subsidise the cost of consistent electrical supply, office IT equipment and high-capacity reliable communication technologies between islands and out over the international backbone

#### **Capacity-building**

- a) enhance PASO's aviation security expertise with trained Pacific personnel
- b) invite larger States to sponsor Pacific trainees on their domestic security training courses, and to second trained Pacific personnel into their workforces
- c) increase the number and frequency of APAC-RO Combined Action Team (CAT) assistance programmes for PSIDS for aviation security
- d) invest in joint security initiatives developing between PASO, New Zealand and other partners
- e) subsidise the cost of Pacific participants on ICAO courses and workshops
- f) invite Pacific technical experts to join or observe ICAO security audit panels to bring back knowledge for application in national and regional environments
- g) offer ICAO virtual training courses at a reasonable hour for Pacific timezones

#### **Engagement**

- a) communicate more frequently and more directly with individual PSIDS
- b) recognise out-of-audit improvements and progress as it occurs
- c) prioritise delivery of the NAS recommendations through direct collaboration with States as well as through regional bodies
- d) leverage existing Pacific regional mechanisms for funding and capacity building (such as PACER Plus, PRIF, PILON) to allow the Pacific to help the Pacific
- e) sponsor or subsidise Pacific States and PASO representatives to attend ICAO regional and international meetings in person