



NOTA DE ESTUDIO

DECIMOTERCERA CONFERENCIA DE NAVEGACIÓN AÉREA

Montreal, Canadá, 9 al 19 de octubre de 2018

COMITÉ B

Cuestión 6 del

orden del día:

Cuestiones de seguridad operacional de la Organización

6.2:

Aplicación de la gestión de la seguridad operacional

6.2.1:

Programas estatales de seguridad operacional (SSP)

ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO PARA LA REGLAMENTACIÓN

(Presentada por Brasil)

RESUMEN

En esta nota se presenta la elaboración de una reglamentación con base en la evaluación científica de las consecuencias de los riesgos para la sociedad. Como ejemplo se ha usado el examen de la aplicabilidad del reglamento brasileño sobre los servicios de salvamento y extinción de incendios en aeródromos (ARFFS). El análisis demuestra que es posible reorientar una reglamentación proporcional para mejorar el cumplimiento. La iniciativa de la OACI “Ningún país se queda atrás” (NCLB) y la revisión de sus normas y métodos recomendados (SARPS) pueden sacar provecho de esta perspectiva.

Las medidas propuestas a los Estados figuran en el párrafo 3.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En los últimos decenios, la necesidad de mejorar la calidad de la intervención gubernamental ante las empresas y los ciudadanos ha llevado a la formulación de distintas reformas reglamentarias. De hecho, es posible identificar al menos tres olas diferentes de reforma. La primera ola, desde la década de los treinta hasta la década de los sesenta, se caracterizó por una mayor intervención (más reglamentación) justificada por la noción del fracaso de los mercados. La segunda ola, desde los años sesenta hasta finales de los años ochenta, representó el regreso al liberalismo (menos reglamentación), en respuesta a los fracasos gubernamentales. A partir de la década de los noventa, el debate sobre la reforma reglamentaria ya no gira en torno a si es necesaria “más” o “menos” reglamentación, sino al concepto de una mejor reglamentación (o una reglamentación inteligente).

1.2 Uno de los principios clave para una mejor reglamentación es usar una base sólida de evidencia que sirva de apoyo a las intervenciones reglamentarias. En ese contexto, la reglamentación basada en el riesgo surge como elemento importante de las iniciativas de reforma reglamentaria de los

gobiernos y las organizaciones internacionales, especialmente en áreas como la salud, la seguridad y la protección del medio ambiente. La idea central de una reglamentación basada en el riesgo reside en usar técnicas de evaluación del riesgo para ayudar a los órganos de reglamentación a tomar mejores decisiones. Normalmente, el concepto de reglamentación basada en el riesgo se aplica en dos contextos. La primera aplicación tiene que ver con la formulación de reglamentaciones a partir de una evaluación científica de las consecuencias del riesgo para la sociedad. La segunda aplicación se relaciona con la evaluación de los riesgos que suponen las entidades reglamentadas para los recursos de cumplimiento e inspección.

1.3 La presente nota de estudio se centra en la primera aplicación del concepto, y su propósito es compartir un ejemplo práctico de la aplicación de estudios de evaluación del riesgo durante la revisión de la reglamentación de los servicios de salvamento y extinción de incendios en aeródromos de Brasil. El ejemplo demuestra que una reglamentación basada en el riesgo ofrece un enfoque a medida que es beneficioso tanto para las empresas como para los gobiernos. Para los sectores o actividades de menor riesgo pueden establecerse requisitos menos estrictos y cargas administrativas más ligeras. Este tipo de reglamentación puede reducir las disparidades y generar condiciones más equitativas entre las organizaciones grandes y las organizaciones pequeñas. Los recursos que libera una reglamentación más proporcional pueden luego ser reorientados para mejorar el cumplimiento en otras áreas de riesgo prioritarias.

1.4 Los beneficios de una reglamentación basada en el riesgo demuestran que puede ser una herramienta importante para lograr los objetivos de la iniciativa “Ningún país se queda atrás” (NCLB), pues fomenta un mayor uso de los estudios de evaluación del riesgo en la formulación y revisión de las reglamentaciones nacionales. Pueden obtenerse beneficios similares si se adopta una reglamentación basada en el riesgo en la revisión de las normas y métodos recomendados (SARPS) de la OACI.

2. ANÁLISIS

2.1 En esta sección se presenta el caso de la revisión de la aplicabilidad de la reglamentación brasileña sobre los servicios de salvamento y extinción de incendios en aeródromos (ARFF) para demostrar la importancia de considerar una reglamentación basada en el riesgo en el proceso de incorporación de las SARPS de la OACI al marco reglamentario de un Estado.

2.2 En virtud de la sección 9.2 del Anexo 14 — *Aeródromos*, los aeródromos deben proporcionar servicios y equipos de salvamento y extinción de incendios con el objeto, ante un accidente, de aumentar las probabilidades de supervivencia de los ocupantes de la aeronave. Para ello, se han establecido requisitos relativos a los equipos, vehículos, agentes extintores y personal que los Estados deben poner en práctica. Como Estado contratante de la OACI, Brasil ha incorporado dichos requisitos a su reglamentación, cuya aplicabilidad fue evaluada recientemente.

2.3 En el pasado, la reglamentación de ARFFS de Brasil estipulaba que todos los aeropuertos que prestaran servicios para vuelos comerciales (tanto vuelos nacionales como internacionales) debían tener una estación de bomberos que cumpliera plenamente con las normas. Era una obligación costosa y a menudo un obstáculo económico para desarrollar aeropuertos pequeños u ofrecer vuelos comerciales hacia ciertas regiones del país.

2.4 Desde diciembre de 2017, y gracias a la evolución de la reglamentación, los aeropuertos pequeños (menos de 200.000 pasajeros por año) ya no tienen la obligación de suministrar servicios ARFF. No obstante, de ofrecer el servicio, éste debe cumplir con la reglamentación. El análisis de la repercusión de la reglamentación realizado con miras al cambio de reglamentación propuesto siguió un robusto enfoque basado en el riesgo. En el análisis se consideraron las variables siguientes:

- a) otras experiencias internacionales sobre el tema, como los reglamentos de Canadá, Australia, Argentina y Sudáfrica;
- b) estudios académicos y técnicos – dos tesis de maestría de Brasil y dos estudios de las autoridades de aviación civil de Canadá y Australia;
- c) repercusión sobre la matriz de pasajeros transportados en Brasil – 98 por ciento del total de pasajeros (y 100 por ciento de los pasajeros internacionales) en Brasil se despachan en 55 aeropuertos;
- d) repercusión sobre la matriz de riesgo de accidentes que ya no quedarían cubiertos por los servicios ARFF – a partir del análisis de los datos de 9,6 millones de vuelos y 1.868 sucesos de seguridad operacional (incluidos nueve accidentes de aeronaves en aeródromos) entre 2006 y 2015 en aeropuertos brasileños, se calculó que la probabilidad de que ocurra un accidente de aeronave en un aeropuerto es de $9,7 \times 10^{-7}$ (1 accidente cada 1,03 millones de vuelos); y
- e) repercusión del cumplimiento de la reglamentación del servicio ARFF sobre los costos en Brasil – el análisis de los costos de prestación de servicios ARFF en las cuatro categorías de aeropuertos muestra que el costo de mantenimiento de dichos servicios en aeropuertos pequeños (menos de 200.000 pasajeros al año) es de aproximadamente US\$470.000 por año (US\$5.30 por cada pasajero despachado anualmente), mientras que en el caso de los aeropuertos de mayores dimensiones (5 millones o más de pasajeros al año) el costo es de aproximadamente US\$2 millones por año (o US\$0,16 por pasajero despachado anualmente).

2.5 Los estudios revelaron que la enmienda propuesta afectaría apenas al 2 por ciento de los pasajeros que embarcan o desembarcan en 545 aeropuertos brasileños, de los cuales solamente 44 prestan servicio para vuelos programados (11 por ciento del estimado de probabilidad de accidentes). El nivel de seguridad operacional sigue siendo bastante conservador comparado con los reglamentos de Australia y Canadá, y el enfoque sirvió para garantizar niveles de seguridad operacional en Brasil y ofrecer una reglamentación más eficaz en cuanto a costos.

2.6 Recientemente se ha debatido en la OACI la posibilidad de enmendar la norma 9.2.1 del Anexo 14, Volumen 1, que estipula la prestación de servicios ARFF para todos los tipos de operaciones en los aeropuertos. Tras una gran cantidad de debates y estudios en sus grupos de expertos y grupos de trabajo, la OACI está considerando la posibilidad de eximir de dicha obligación a los aeropuertos que únicamente prestan servicios a la aviación general. Esta decisión tiene una repercusión importante para ese tipo de aeropuertos, que tienden a tener poco tránsito comercial. Estos cambios al Anexo 14 son posibles gracias a una evaluación amplia del riesgo.

3. MEDIDAS PROPUESTAS A LOS ESTADOS:

3.1 Se invita a los Estados a:

- a) compartir con la OACI y otros Estados contratantes estudios o datos similares que pudieran servir de apoyo a otras evaluaciones del riesgo, incluida la adopción de reglamentación basada en el riesgo para la formulación y revisión de las SARPS; y

- b) ofrecer apoyo a la iniciativa NCLB para diseñar herramientas que fomenten la aplicación de técnicas de evaluación del riesgo que puedan ofrecer una reglamentación más proporcional y reducir los costos, manteniendo al mismo tiempo un nivel de riesgo aceptable.

— FIN —