



NOTA DE ESTUDIO

AVSEC/FAL/RG/8 — NE/16
06/08/18

**Octava Reunión del Grupo Regional sobre Seguridad de la Aviación y Facilitación
NAM/CAR y SAM OACI/CLAC (AVSEC/FAL/RG/8)
Ciudad de México, México, del 13 al 17 de agosto de 2018**

**Cuestión 9 del
Orden del día**

Otros asuntos

**PROMOCIÓN DEL PROTOCOLO PARA ENMENDAR LA CONVENCIÓN SOBRE OFENSAS Y DETERMINADOS
OTROS ACTOS COMETIDOS A BORDO DE AERONAVES REALIZADOS EN MONTREAL EL 4 DE ABRIL DE
2014 (PROTOCOLO DE MONTREAL 2014)**

(Presentada por IATA)

RESUMEN EJECUTIVO

Los incidentes relacionados con pasajeros insubordinados y perturbadores se han convertido en un problema importante que pone en peligro la seguridad operacional del vuelo y la seguridad de la aviación civil. Durante la conferencia diplomática de la OACI en abril de 2014, los Estados Miembros reconocieron la importancia de este problema y la necesidad de reforzar el derecho aeronáutico internacional, aprobando el Protocolo de Montreal 2014 (MP14) y reconociendo que el Convenio de Tokio de 1963 (TC63) ya no constituye un marco jurídico suficiente, por razones como las deficiencias de jurisdicción y la falta de claridad acerca de lo que constituye una infracción. Sin embargo, el MP14 solo entrará en vigor cuando lo ratifiquen 22 Estados.

Esta Nota de Estudio hace un llamado a los Estados a agilizar la ratificación de MP14, que junto con las iniciativas de industria ayudarán a hacer frente a la creciente prevalencia y severidad de los incidentes relacionados con pasajeros insubordinados y perturbadores.

Acción:	Las acciones sugeridas se presentan en la Sección 3.
Objetivos Estratégicos:	<ul style="list-style-type: none">• Seguridad de la aviación y facilitación
Referencias:	<ul style="list-style-type: none">• Protocolo para enmendar el Convenio sobre Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de Aeronaves, hecho en Montreal el 4 de abril de 2014 (Doc. 10034).• Circular 288: <i>Material de orientación sobre los aspectos jurídicos de los pasajeros insubordinados y perturbadores.</i>

1. Introducción

1.1 Garantizar la operación segura y eficiente de los vuelos comerciales es un objetivo común entre gobiernos, líneas aéreas e industria aérea en general. Sin embargo, los incidentes relacionados con pasajeros insubordinados y perturbadores a bordo de aeronaves que amenazan la seguridad se han convertido en un problema significativo para las aerolíneas, tripulantes de vuelo y cabina diariamente.

1.2 La conducta de una minoría de pasajeros insubordinados y perturbadores afecta adversamente la experiencia de viaje de otros pasajeros, causa interrupciones operativas y conduce a costos significativos a las líneas aéreas.

1.3 El comportamiento insubordinado y perturbador incluye asalto a otros pasajeros o tripulación, abuso sexual u hostigamiento, consumo ilegal de narcóticos, negativa a cumplir con las instrucciones de seguridad, amenazas que podrían afectar la seguridad de la tripulación, pasajeros y aeronaves, y otros tipos de comportamiento que impacta el buen orden y la disciplina a bordo.

1.4 Desde el año 2007, IATA ha recopilado estadísticas sobre pasajeros insubordinados y perturbadores a través del Sistema de Evaluación de Tendencias e Intercambio de Datos (STEADES), una base de datos de propiedad y administrada por IATA a la cual 150 aerolíneas presentan informes periódicos de forma no obligatoria. Es probable que las estadísticas subestimen significativamente el alcance del problema.

1.5 Las estadísticas de STEADES sobre incidentes de pasajeros insubordinados o perturbadores en 2016 se muestran en el Apéndice I. En 2016, hubo un promedio de 1 incidente por cada 1,434 vuelos. Si bien esta es una reducción leve en comparación con 2015 (1 incidente por cada 1,205 vuelos), la proporción de incidentes graves (nivel 2) que involucran confrontación física con otros pasajeros o tripulación aumentó del 11% al 12%. Adicionalmente, junto con las estadísticas individuales de autoridades de aviación civil y comentarios de otras aerolíneas miembro, los datos sugieren que los incidentes de pasajeros insubordinados o perturbadores se han vuelto más frecuentes.

1.6 Para abordar este tema, IATA estableció una estrategia comprehensiva que involucra a múltiples partes interesadas la cual debería ser adoptada, incluyendo:

- *Disuasión internacional mejorada* – al garantizar que los Estados cuenten con los instrumentos jurídicos necesarios para poder imponer sanciones penales o de otro tipo, según corresponda, de modo que los pasajeros insubordinados o perturbadores sean considerados responsables de su mala conducta.
- *Prevención y gestión* – garantizando que las líneas aéreas y otras partes interesadas tomen medidas para prevenir y gestionar los incidentes de pasajeros insubordinados o perturbadores de manera efectiva cuando sucedan a través de la orientación, entrenamiento o intercambio de mejores prácticas.

1.7 Los Estados reconocen que TC63 ya no constituye un marco jurídico suficiente, por razones como las deficiencias de jurisdicción y la falta de claridad acerca de lo que constituye una infracción. En consecuencia, el MP14 fue aprobado por los Estados durante la conferencia diplomática de la OACI en abril de 2014. MP14 mejora de manera significativa la habilidad de los Estados de expandir su jurisdicción al Estado del explotador y el Estado de aterrizaje.

1.8 Para que entre en vigor, al menos 22 Estados deben ratificarlo. Hasta la fecha, 30 Estados lo han firmado y 14 lo han ratificado. Un número de Estados se encuentran en la etapa final del proceso para convertirse en Partes y según estimaciones de IATA, el MP14 entrará en vigor a finales del 2019.

2 Antecedentes

2.1 **Ampliación de la jurisdicción** – Constituye un problema importante el hecho de que actualmente un número elevado de pasajeros insubordinados raras veces es sometido a enjuiciamiento u otras sanciones penales o económicas debido a problemas de jurisdicción. Algunos países carecen de disposiciones específicas en sus leyes pertinentes para detener o enjuiciar a los pasajeros insubordinados aun cuando no existe ningún problema de jurisdicción.

2.2 TC63 otorga jurisdicción sobre los delitos y otros actos cometidos a bordo de la aeronave al Estado de registro de la aeronave en cuestión. Esto causa problemas cuando el Capitán de la aeronave entrega o desembarca a un pasajero insubordinado ante las autoridades competentes quienes pueden determinar que carecen de jurisdicción (como el Estado de aterrizaje) cuando la aeronave se encuentra registrada en otro Estado. Del mismo modo, la policía y las autoridades en el Estado de registro pueden tener poca relación con un incidente que tiene lugar en otro país. Lo anterior resulta en que los pasajeros insubordinados a menudo son liberados y se les permite continuar su viaje sin enfrentar sanciones por su mala conducta.

2.3 El MP14 corrige las deficiencias jurídicas proporcionando a los Estados un marco jurisdiccional más claro para tratar a los pasajeros insubordinados, preservando al mismo tiempo la discreción en materia de enjuiciamiento. De manera específica:

- a) El MP14 otorga jurisdicción obligatoria al Estado de aterrizaje previsto (punto de destino regular). Sin embargo, 2 salvaguardias fueron incluidos para reflejar las inquietudes de ciertos Estados en relación con la certidumbre jurídica y proporcionalidad. Primero, la infracción debe ser grave, es decir, cuando se pone en peligro la seguridad operacional de la aeronave o de las personas o de la propiedad a bordo o del buen orden y disciplina a bordo. Segundo, el Estado de aterrizaje debe considerar si la infracción constituye una infracción en el Estado del explotador de la aeronave.
- b) El MP14 establece jurisdicción obligatoria para el Estado del explotador. Esto tiene en cuenta la tendencia creciente de arrendamiento de aeronaves sin tripulación cuando el Estado de matrícula de la aeronave no es necesariamente el Estado del explotador.

2.4 Definición de la Infracción

- a) MP14 aclara ciertas conductas que deberían considerarse, a lo mínimo, como infracciones (tal ese el caso de la agresión física o la amenaza de cometerla contra un miembro de la tripulación, así como la negativa de seguir las instrucciones legítimas del comandante de la aeronave o las que se den en su nombre) y alienta a los Estados a adoptar procedimientos penales u otros de carácter jurídico. La elaboración de los tipos de conducta prohibidos mejorará la seguridad jurídica.
- b) Asimismo, la OACI ha producido numerosos documentos que se encuentran disponibles para los Estados que las quieran tomar como guías para sus procesos internos, como es el caso de la Circular 288 denominada Aspectos Legales de los Pasajeros Insubordinados. Esta Circular ha sido actualizada y será publicada como un Manual por la OACI a finales de 2018.

2.5 **Derecho de recurso** – las aerolíneas generalmente tienen que asumir los costos incurridos como resultado de incidentes de pasajeros insubordinados o perturbadores, los cuales pueden llegar a ser sustanciales, sobrepasando los US\$200,000. El MP14 reconoce que las aerolíneas pueden tener derecho a solicitar una compensación por los costos incurridos como resultado del comportamiento insubordinado o perturbador de los pasajeros. La presencia de esta cláusula debería tener un fuerte efecto disuasorio.

2.6 Tomado en conjunto con las medidas operacionales que ya están siendo implementadas por las aerolíneas y otras partes interesadas para prevenir y gestionar este tipo de incidentes, el MP14, una vez ampliamente ratificado, proporcionará un elemento de disuasión más efectivo al hacer las consecuencias de dicho comportamiento sean claras y exigibles. Esto conducirá a una experiencia de viaje en avión más segura y placentera para todos.

3 Acciones sugeridas

3.1 Al desarrollar el MP14, los Estados reconocieron *“la escalada de la severidad y frecuencia del comportamiento insubordinado o perturbador a bordo de las aeronaves que puede poner en peligro la seguridad de la aeronave o de personas o bienes en ella y poner en peligro el buen orden y la disciplina a bordo.”*

3.2 Reconociendo los conflictos legales domésticos, IATA insta a los Estados a priorizar la ratificación del MP14 para establecer un instrumento legal internacional que brinde a la comunidad internacional los medios para tratar a los pasajeros insubordinados o perturbadores de manera más efectiva y evitar incidentes futuros.