



OACI

Organización de Aviación Civil Internacional  
Oficina para Norteamérica, Centroamérica y Caribe

NOTA DE INFORMACIÓN

NACC/DCA/10 — NI/04  
16/06/22

**Décima Reunión de Directores de Aviación Civil de Norteamérica, Centroamérica y Caribe  
(NACC/DCA/10)**

Fort-de-France, Martinica, Francia, 21 al 23 de junio de 2022

**Cuestión 6 del  
Orden del Día: Implementación regional NAM/CAR de seguridad de la aviación/facilitación**

**INCIDENTES DE PASAJEROS INSUBORDINADOS O DISRUPTIVOS EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE  
COVID-19**

(Presentada por IATA- Asociación de Transporte Aéreo Internacional)

**RESUMEN EJECUTIVO**

La creciente frecuencia y gravedad de los incidentes de pasajeros ingobernables y disruptivos ha sido una preocupación para los Estados miembros de la OACI y los operadores aéreos durante muchos años antes de la pandemia de COVID-19. Sin embargo, la pandemia ha traído el problema a un mayor enfoque. A pesar de que el tráfico aéreo internacional disminuyó en un 90 % con respecto a los niveles previos a la pandemia, algunos Estados y las aerolíneas miembros de la IATA informan una tasa significativamente más alta de incidentes de pasajeros ingobernables y disruptivos. Esto se debe principalmente al incumplimiento de los requisitos de mascarillas, una importante medida de mitigación del riesgo de COVID-19. Esto tiene graves consecuencias potenciales para la salud pública y la seguridad de los vuelos. Algunos de estos incidentes se han intensificado hasta involucrar agresiones físicas y provocar desvíos de vuelos.

Teniendo en cuenta estos desarrollos y para disuadir incidentes en el futuro, IATA insta a los Estados a revisar si su enfoque legal existente y las medidas de aplicación relacionadas con pasajeros indisciplinados y perturbadores son efectivos y adecuados para su propósito.

<b>Acción:</b>	Tomar nota de la información presentada en este documento de trabajo.
<i>Objetivos Estratégicos:</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Seguridad Operacional</li><li>• Capacidad y eficiencia de la navegación aérea</li><li>• Seguridad de la aviación y facilitación</li><li>• Desarrollo económico del transporte aéreo</li><li>• Protección del medio ambiente</li></ul>

**1. INTRODUCCIÓN**

1.1 La pandemia de COVID-19 ha tenido un efecto devastador en el transporte aéreo mundial. Reconociendo la necesidad de medidas de mitigación para reducir el riesgo para la salud pública

de los pasajeros y los trabajadores de la aviación, y la necesidad de promover la confianza entre los pasajeros y los gobiernos, el Grupo de trabajo para la recuperación de la aviación (CART) del Consejo de la OACI publicó “Despegue: Orientación a través del contexto público de la COVID-19”. Crisis de salud” en mayo de 2020. Una medida clave de mitigación de riesgos para la salud pública ha sido la necesidad de que los pasajeros y la tripulación usen cubiertas faciales, incluidas máscaras, de acuerdo con los requisitos de salud pública. Esta recomendación de usar máscaras a bordo de las aeronaves fue adoptada universalmente y algunos Estados hicieron que no hacerlo fuera un requisito según la legislación nacional o un delito.

- 1.2 Si bien la mayoría de los pasajeros cumplen con estos requisitos, algunos reguladores, como la Autoridad Federal de Aviación (FAA) de los EE. UU., informaron un fuerte aumento en los incidentes informados. Entre el 1 de enero y junio de 2021, se informaron a la FAA más de 3100 incidentes, de los cuales el 76 % se relacionaron con la negativa a cumplir con el mandato federal de usar una máscara.<sup>1</sup> 487 de estos han sido investigados versus un promedio anual de 142 durante la última década.
- 1.3 Algunas aerolíneas también han notificado un aumento en los informes de incidentes indisciplinados y disruptivos. Una encuesta informal del Grupo Técnico de Seguridad de Operaciones de Cabina de IATA, una aerolínea miembro, informó más de 1,000 incidentes de incumplimiento en un período de una semana. Otro calculó un aumento del 55 % en los incidentes de pasajeros ingobernables en función del número de pasajeros transportados, con un aumento del 200 % en los pasajeros descargados. En varios casos, los desacuerdos entre los pasajeros que cumplen y los que no cumplen se han convertido en altercados físicos y agresiones. Tal comportamiento pone en peligro la salud, la seguridad y el buen orden a bordo. Varios incidentes resultaron en desvíos, incluido un vuelo de París a Delhi.
- 1.4 Si bien el incumplimiento de los requisitos de máscara facial puede considerarse un incidente de bajo nivel (clasificado como nivel de amenaza 1 "Comportamiento perturbador: verbal" de acuerdo con el nivel de clasificación de amenazas de cuatro niveles de la OACI para eventos perturbadores de pasajeros<sup>2</sup>), máscaras es clave para abordar los problemas de salud pública. Las consecuencias del incumplimiento son importantes, ya que pueden perturbar el mantenimiento del buen orden en la aeronave y socavar la autoridad del piloto al mando. Reconociendo esto, varios países, incluido EE. UU., han adoptado un enfoque de "tolerancia cero" ante el incumplimiento de las instrucciones de la tripulación durante la pandemia. Si bien apoya este enfoque para las máscaras, la posición de IATA es que también se amerita un mayor énfasis en la acción de cumplimiento como disuasión para otros delitos y actos como el incumplimiento de las solicitudes legales de la tripulación de no fumar a bordo (incluso en los baños), permanecer sentado y abrocharse los cinturones de seguridad, etc.

## **2. APOYO SOLICITADO A LOS ESTADOS**

- 2.1 El Informe CART de la OACI reconoció la posibilidad de que aumenten las disputas entre los pasajeros con la tripulación en virtud de la Recomendación 5 del Plan de vuelo para el reinicio y la recuperación, proporcionando la siguiente orientación:

---

<sup>1</sup> Autoridad Federal de Aviación de EE. UU. (FAA)

<sup>2</sup> Manual de la OACI sobre la implementación de las disposiciones de seguridad del Anexo 6

- Insta a los Estados a consultar el Manual de la OACI sobre los aspectos legales de los pasajeros insubordinados y disruptivos (Doc. 10117) y revisar la legislación nacional para garantizar que el comportamiento insubordinado y disruptivo en relación con las medidas COVID-19 esté debidamente cubierto.
  - Recuerda a los Estados sus responsabilidades de sensibilizar al público sobre las consecuencias de desobedecer las instrucciones de la tripulación de usar máscaras o perturbar el buen orden a bordo, tal como se establece en las Normas 6.44 y 6.45 del Anexo 9 – Facilitación.
  - Pide a los Estados que se aseguren de que el personal de las líneas aéreas esté debidamente capacitado para reconocer los signos de posibles comportamientos indisciplinados y habilidades para reducir la tensión.
- 2.2 Las recomendaciones de CART establecidas en 2.1 anterior establecen un enfoque integral y colaborativo para abordar el problema tanto durante como después de la pandemia. IATA apoya firmemente estas recomendaciones.
- 2.3 Comportamiento que equivaldría a delitos relacionados con la negativa de los pasajeros a seguir instrucciones lícitas dadas por el piloto al mando o en su nombre con el fin de proteger la seguridad de la aeronave o de las personas o bienes en ella; o mantener el buen orden y la disciplina a bordo, no siempre da lugar a acciones de ejecución civil o penal. Esto se debe a que, en muchos Estados:
- 2.3.1 no se ha implementado el régimen de sanciones administrativas recomendado en el Doc 10117 de la OACI, Manual sobre los aspectos legales de los pasajeros insubordinados y perturbadores, lo que permite tomar medidas de cumplimiento rápidas y rentables contra los pasajeros insubordinados y perturbadores fuera del sistema de justicia penal; y
- 2.3.2 existe falta de claridad sobre la jurisdicción del Estado sobre el delito, o falta de capacidad para ejercer tal jurisdicción.
- 2.4 La ausencia de una respuesta adecuada de ejecución civil o penal ante el comportamiento indisciplinado y perturbador de los pasajeros socava el objetivo de disuadir dicha acción a través de una ejecución eficaz. Las sanciones civiles y administrativas emitidas rápidamente por la policía o los funcionarios de seguridad de la aviación (en algunos sistemas “in situ”) no están disponibles en muchas jurisdicciones.
- 2.5 Se proporciona orientación ampliada sobre sanciones civiles y administrativas, incluida la legislación modelo. Manual de la OACI sobre los aspectos legales de los pasajeros insubordinados y perturbadores (Doc. 10117). IATA insta a más Estados a considerar la adopción de sanciones civiles y administrativas para ayudar a la aplicación y disuadir futuros delitos.
- 2.6 Además, una encuesta de los departamentos legales de las aerolíneas miembros de la IATA en 2020 encontró que en el 60 % de los incidentes, se citaron cuestiones jurisdiccionales como la razón por la que no procedieron los enjuiciamientos. Esto se debe a que, en la mayoría de los casos, el Convenio de Tokio de 1963 confiere jurisdicción sobre las infracciones cometidas a bordo de las aeronaves al Estado de matrícula de la aeronave. Esto genera problemas al aterrizar en un

país extranjero donde las fuerzas del orden público determinan que no tienen jurisdicción porque la aeronave está registrada en otro Estado. En tal escenario, los pasajeros indisciplinados son liberados para continuar su viaje sin ninguna sanción por su mala conducta.

- 2.7 El Protocolo de Montreal de 2014 o MP14 aborda este problema al otorgar jurisdicción obligatoria al Estado de aterrizaje previsto, lo que otorga a los Estados las facultades necesarias para poder tratar con pasajeros insubordinados que aterrizan en su territorio, independientemente de dónde esté registrada la aeronave. MP14 entró en vigor el 1 de enero de 2020 y actualmente hay 31 Estados Partes. IATA apoya y promueve firmemente la ratificación de este importante instrumento según la Resolución A40-28 de la Asamblea de la OACI, Apéndice C.

### **3. CONCLUSIÓN**

- 3.1 La pandemia de COVID19 ha puesto de relieve los riesgos materiales para la salud y la seguridad que plantea el comportamiento indisciplinado y disruptivo de los pasajeros. Si bien la tripulación está capacitada para reducir y desactivar situaciones, es esencial que los Estados tengan la jurisdicción necesaria para poder responder a tales incidentes al aterrizar en su territorio. También debe haber opciones sólidas de ejecución civil y administrativa disponibles para complementar los enjuiciamientos en el sistema de justicia penal. Los operadores quieren que todos tengan un viaje seguro y placentero y asegurarse de que todos sepan que habrá una respuesta efectiva y rápida del Estado en caso de no seguir las instrucciones o actuar de una manera que comprometa la salud y la seguridad será un elemento disuasorio importante.
- 3.2 La IATA continuará apoyando a la OACI comprometiéndose con los gobiernos para resaltar la necesidad de ayudar a la industria a garantizar la seguridad y la salud pública al ratificar el MP14 y revisar sus mecanismos de cumplimiento existentes para tratar incidentes de pasajeros indisciplinados y disruptivos considerando las recomendaciones en el Manual Doc de la OACI 10117. La aplicación considerada y receptiva ayudará a prevenir incidentes al actuar como elemento disuasorio del comportamiento indisciplinado y perturbador de los pasajeros durante y después de esta pandemia.

### **4. ACCIÓN SUGERIDA**

- 4.1 Se invita a la Reunión a tomar nota de la información presentada en esta nota de estudio.