



Organización de Aviación Civil Internacional
Oficina Regional Sudamericana

**Quinta Reunión Virtual de Directores Generales de Aviación Civil de la
Región Sudamericana sobre la Respuesta al COVID-19**

(Lima, Perú, 11 de agosto de 2021)

Cuestión 3

**del Orden del día; Innovación en aspectos de Facilitación y Seguridad de la Aviación en el
marco de la recuperación**

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

(Preparado por la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA))

RESUMEN

La creciente frecuencia y gravedad de los incidentes relacionados con pasajeros insubordinados y disruptivos es un motivo de preocupación para los Estados miembros de la OACI y los operadores aéreos desde incluso antes de la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, la pandemia ha provocado que esta cuestión sea aún más acuciante. A pesar de un descenso del 90 % en el tráfico aéreo internacional con respecto a los datos anteriores a la pandemia, algunos Estados y aerolíneas miembros de la IATA denuncian un índice significativamente más elevado de incidentes relacionados con pasajeros insubordinados y disruptivos. Esto se debe principalmente a la falta de cumplimiento de la exigencia de usar mascarilla, una importante medida de mitigación ante el riesgo de la COVID-19. Las posibles consecuencias, tanto para la salud pública como para la seguridad a bordo, pueden ser graves. Algunos de estos conflictos han escalado hasta llegar a la agresión física y han provocado el desvío de vuelos.

En consideración de estos acontecimientos y para disuadir futuros incidentes, la IATA insta a los Estados examinen su actual visión jurídica y sus medidas de cumplimiento en lo relativo a los pasajeros insubordinados y disruptivos, y así diagnosticar si son efectivas y cumplen con su propósito.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La pandemia de la COVID-19 ha tenido un efecto devastador sobre el transporte aéreo en todo el mundo. Conscientes de la necesidad de tomar medidas de mitigación para reducir el riesgo sanitario para pasajeros y empleados del sector de la aviación, y la necesidad de estimular la confianza de pasajeros

y gobiernos, el Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (CART) publicó en mayo de 2020 «*El despegue: Orientaciones para el transporte aéreo durante la crisis sanitaria causada por la COVID-19*». Una medida clave para mitigar el riesgo a la salud pública ha sido la exigencia de usar mascarillas, tanto para los pasajeros como para los miembros de la tripulación, y de acuerdo con los requisitos de salud pública. La recomendación de usar mascarillas a bordo de las aeronaves fue adoptada universalmente, y algunos Estados lo exigen en virtud de su legislación nacional, o consideran un delito el no llevarla.

1.2 A pesar de que la mayoría de los pasajeros cumplen con los requisitos, algunos reguladores como la Autoridad Federal de Aviación de los Estados Unidos (FAA) informan de un aumento drástico en las denuncias de incidentes. Desde el 1 de enero y hasta junio de 2021, la FAA ha recibido más de 3100 denuncias de incidentes, de los cuales un 76 % estaban relacionados con la negativa a cumplir con el mandato federal de usar mascarilla¹. Se han investigado 487 incidentes, frente a la media anual de 142 a lo largo de la última década.

1.3 Algunas aerolíneas también han observado un aumento en las denuncias relacionadas con pasajeros insubordinados y disruptivos. En una encuesta no oficial del Equipo Técnico de Seguridad para las Operaciones en Cabina de la IATA, una aerolínea miembro informó de más de 1000 casos de incumplimiento en una semana. Otra estimó un aumento del 55 % en el número de incidentes con pasajeros insubordinados y disruptivos, además de un aumento del 200 % en el número de pasajeros a los que se hace desembarcar. En varias ocasiones, las disputas entre pasajeros que respetan la normativa y otros que la incumplen han derivado en altercados físicos y agresiones. Este tipo de comportamiento es un peligro para la salud, la seguridad y el buen orden a bordo. Varios incidentes han llegado a provocar el desvío de vuelos, como ocurrió en un vuelo de [París a Delhi](#).

1.4 Aunque el incumplimiento de la exigencia de usar mascarilla puede considerarse un incidente de bajo nivel (clasificado como nivel 1 «Comportamiento disruptivo: Verbal» según la escala de cuatro niveles de la OACI para los incidentes con pasajeros insubordinados y disruptivos²), obligar el uso de las mascarillas es esencial para afrontar los riesgos a la salud pública. La falta de cumplimiento puede traer consecuencias graves, ya que puede dificultar el mantenimiento del buen orden en la aeronave, y socavar la autoridad del piloto al mando. Ante esta situación, varios países, incluido EE. UU., han implementado una política de «tolerancia cero» ante el incumplimiento de las instrucciones de la tripulación durante la pandemia. Además de apoyar esta política sobre el uso de las mascarillas, la IATA defiende, desde hace tiempo, que se emprendan acciones legales disuasorias en el caso de otras infracciones, como no respetar la imposición legal de la tripulación de no fumar a bordo (aseos incluidos), permanecer en su asiento, o abrocharse los cinturones, etc.

2. APOYO SOLICITADO A LOS ESTADOS

2.1 En la Recomendación 5 del Plan de vuelo para el reinicio y la recuperación, el informe del CART de la OACI reconoce la posibilidad de un aumento de las disputas a bordo, entre pasajeros o con la tripulación, y proporciona la siguiente orientación:

- Insta a que los Estados consulten el *Manual sobre los aspectos legales de pasajeros insubordinados y disruptivos* (Doc. 10117) y a que revisen sus legislaciones nacionales para garantizar que se aborde debidamente el comportamiento insubordinado y disruptivo relacionado con las medidas relativas a la COVID-19.
- Recuerda a los Estados su responsabilidad de concienciar al público sobre las consecuencias de desobedecer a las instrucciones de la tripulación relativas al uso de

¹ Autoridad Federal de Aviación de los Estados Unidos (FAA)

² Manual de Implementación de la OACI para las Disposiciones de Seguridad del Anexo 6

maskarillas, o de alterar el buen orden a bordo, así como queda reflejado en los Estándares 6.44 y 6.45 del Anexo 9 – *Facilitación*.

- Invita a los Estados a asegurarse de que el personal de las aerolíneas haya recibido formación adecuada para identificar las señales de una posible conducta insubordinada y en técnicas de resolución de conflictos.

2.2 Las recomendaciones del CART presentadas en el anterior punto 2.1 establecen un enfoque integral y colaborativo para afrontar esta cuestión, tanto durante la pandemia como después de ella. La IATA respalda firmemente estas recomendaciones.

2.3 Conductas que supondrían un delito en virtud de la ley, relacionadas con la desobediencia de los pasajeros ante instrucciones lícitas del piloto al mando, o por cuenta del piloto al mando, dadas con el propósito mantener la seguridad de la aeronave y de las personas y la propiedad en su interior, o de mantener el buen orden y la disciplina a bordo, no siempre terminan en acciones legales civiles o penales. 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 *Manual de la OACI sobre los aspectos legales de pasajeros insubordinados y disruptivos*, lo que permitiría medidas de aplicación rápidas y económicamente asequibles, fuera del sistema de justicia penal, para tratar con los pasajeros insubordinados y disruptivos; y

2.3.2 falta claridad con respecto a la jurisdicción del Estado sobre el delito, o no existe la capacidad para ejercer dicha jurisdicción.

2.4 La falta de una respuesta civil o criminal adecuada ante conductas insubordinadas y disruptivas socava el objetivo de disuadir dichas conductas mediante una aplicación efectiva de medidas correctivas. En muchas jurisdicciones no existen sanciones civiles y administrativas expedidas rápidamente por la policía u oficiales de seguridad de la aviación (en algunos sistemas, son sanciones instantáneas que se cobran en el acto).

2.5 El *Manual de la OACI sobre los aspectos legales de los pasajeros insubordinados y disruptivos* (Doc. 10117) proporciona mayor orientación sobre sanciones civiles y administrativas, así como un modelo legislativo. La IATA ruega que un mayor número de Estados consideren adoptar sanciones civiles y administrativas para apoyar la aplicación de la normativa e impedir infracciones en el futuro.

2.6 Además, una encuesta de los departamentos legales de las líneas aéreas miembro de la IATA, realizada en 2020, reveló que en un 60 % de los incidentes, se citaban problemas de jurisdicción como el motivo por el que no se emprendían acciones. Esto se debe a que, en la mayoría de los casos, el Convenio de Tokio de 1963 confiere jurisdicción sobre los delitos cometidos a bordo de una aeronave al Estado donde dicha aeronave se encuentra registrada. Esto plantea problemas al aterrizar en un país extranjero, al determinar las fuerzas del orden que no tienen jurisdicción, puesto que la aeronave está registrada en otro Estado. En tales situaciones, es frecuente que se permita a estos pasajeros disruptivos continuar su viaje sin ninguna sanción derivada de su conducta inapropiada.

2.7 El Protocolo de Montreal de 2014 (o MP14) abordó la cuestión otorgando jurisdicción obligada al Estado de destino, y concedía así las competencias necesarias a los Estados para tratar con los pasajeros disruptivos que desembarquen en su territorio, sin importar dónde esté registrada la aeronave. MP14 entró en vigor el 1 de enero de 2020 y actualmente [participan 31 Estados](#). La IATA quiere respaldar y promover con firmeza la ratificación de este importante instrumento, conforme a la Resolución A40-28, Apéndice C de la Asamblea de la OACI.

3. **CONCLUSIÓN**

3.1 La pandemia de la COVID-19 ha puesto el foco sobre el riesgo real que supone la conducta de pasajeros insubordinados y disruptivos para la salud y la seguridad. Aunque la tripulación esté entrenada para apaciguar y resolver los conflictos, es crucial que los Estados dispongan de las competencias necesarias para poder responder a este tipo de incidentes en el momento del desembarco en su territorio. También debería existir la opción de aplicar fuertes sanciones civiles y administrativas para complementar el procedimiento judicial. Los operadores desean que todos los pasajeros tengan un viaje seguro y agradable. Hacer saber a todo el mundo que el Estado actúa de forma efectiva y rápida ante el incumplimiento de instrucciones o conductas que de algún modo comprometan la salud y la seguridad, puede tener un importante efecto disuasorio.

3.2 La IATA seguirá respaldando a la OACI, entablando conversaciones con los gobiernos en las que insistirán en la ayuda que precisa el sector para garantizar la seguridad y salud pública, mediante la ratificación del MP14 y la revisión de los actuales mecanismos de cumplimiento para tratar con los incidentes provocados por pasajeros insubordinados y disruptivos, teniendo en cuenta las recomendaciones del Doc. 10117 del Manual de la OACI. Unas medidas de cumplimiento bien meditadas y ágiles tendrán un efecto disuasorio que ayudará a prevenir incidentes relacionados con las conductas insubordinadas y disruptivas de algunos pasajeros, tanto durante la pandemia como después de ella.

4. **ACCIÓN SUGERIDA**

4.1 Se invita a la Quinta Reunión virtual de Directores Generales de Aviación Civil de los Estados SAM a tomar nota de la información presentada en esta nota de estudio.