



## ASAMBLEA — 40º PERÍODO DE SESIONES

### COMISIÓN ECONÓMICA

#### Cuestión 14: Programas de Facilitación

#### CONCEPTO DE “MENOR” EN EL ANEXO 9 AL CONVENIO DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

(Nota presentada por Chile con el respaldo de los Estados miembros de la CLAC)

#### RESUMEN

La presente nota apunta a demostrar la necesidad de armonizar la terminología utilizada en el Anexo 9 — *Facilitación*, para referirse a niños, niñas y adolescentes, con la Convención de los Derechos del Niño. Particularmente, se estima que los conceptos de “menor” y “manejo del menor” utilizados en el Anexo 9, no se ajustan a la citada Convención.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota se relaciona con el Objetivo estratégico de Seguridad de la aviación y Facilitación
<i>Repercusiones financieras:</i>	No se aplica
<i>Referencias:</i>	Anexo 9 — <i>Facilitación</i> . (Decimocuarta edición, 2015) Asamblea General de las Naciones Unidas. (20 de noviembre de 1989). UNICEF. Recuperado el 18 de mayo de 2017, de <i>Convención de los derechos del Niño</i> . ratificada por Chile en 1990: <a href="http://unicef.cl/web/observaciones-del-comite-a-chile/">http://unicef.cl/web/observaciones-del-comite-a-chile/</a> Organización de Aviación Civil Internacional (19 de abril del 2017, Consejo-211ª reunión) Adopción de la enmienda 26 al Anexo 9 — <i>Facilitación</i> . W P Subject No. 15.4 Facilitación (C-WP/14557)

<sup>1</sup> Las versiones en español e inglés fueron proporcionadas por Chile.

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 En el año 2018 entra en vigencia la enmienda 26 al Anexo 9, sobre Facilitación, al Convenio de Aviación Civil Internacional (1944). Dicha enmienda incluye en particular un apartado relativo al tratamiento que debe darse a “menores”.

1.2 La adopción de la enmienda 26 responde a la gran cantidad de niños, niñas y adolescentes (NNA) que cada año emigran sin compañía de sus padres, familiares o adultos, y a la escasa disponibilidad de textos internacionales oficiales y armonizados que orienten sobre las formalidades relativas al transporte aéreo de personas menores de edad. Así, la incorporación de normas y métodos recomendados (SARPs) específicos para los NNA fue planteada como una propuesta formal en el año 2016, durante la 9<sup>na</sup> reunión del Grupo de Expertos sobre Facilitación de la OACI (FALP).

1.3 La presente nota de estudio propone la modificación del término “menor” en el Anexo 9, para efectos de armonizar la terminología utilizada en dicho Anexo con la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por las Naciones Unidas en 1989.

## 2. ANTECEDENTES

2.1 Es en la nota de estudio WP/10, abordada en la 9<sup>o</sup> reunión del Grupo de Expertos sobre Facilitación (FALP/9) en abril del 2016, que se considera la propuesta realizada por Francia en nombre de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) sobre la incorporación de definiciones, normas y métodos recomendados (SARPs) para el “transporte de menores, acompañados o no acompañados”. La propuesta de enmienda incorporaba la definición de los conceptos de “menor”, “menor acompañado”, y “menor no acompañado”; capacitación para los operadores aéreos; límite de edad para que el menor viaje sin compañía de un adulto; programa de menores no acompañados, y transporte de menores no admisibles o deportados

2.2 Esta propuesta fue incorporada por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) a través de la enmienda 26 al Anexo 9 mediante el nuevo apartado “Q. Menores” en el Capítulo 3 sobre entrada y salida de personas y su equipaje. En resumen, el nuevo apartado reconoce la necesidad de un tratamiento especial de los menores de edad en relación al resto de las personas

## 3. ANÁLISIS

### a. Observaciones a la propuesta de enmienda del Anexo 9 al Convenio de Aviación Civil Internacional

3.1 La propuesta de enmienda elaborada no estuvo exenta de observaciones previas a su aprobación. En diciembre de 2016, la OACI llevó a cabo la etapa de recepción de comentarios de los Estados miembros respecto de la propuesta de enmienda 26, en su totalidad. La Secretaría General de la OACI, mediante Nota de Estudio C-WP/14557, presentada en la sesión No. 211 del Consejo, da cuenta de la recepción de los comentarios y evidencia las observaciones realizadas en relación con la enmienda, los niveles de acuerdo alcanzados y su explicación. Respecto de la definición del término menor (*minor*), tanto Chile como Venezuela sugieren su cambio por niño, niña o adolescente (*child or adolescent*). Del mismo modo, en el apartado Q. Menores, propuesto en la enmienda, se sugiere el reemplazo del uso de la palabra “menor” (*minor*) en el mismo sentido anterior, y del término “manejo de menores” (*handling of minors*) por “tratamiento de niños, niñas y adolescentes”, en concordancia con la Convención de los Derechos del Niño, como se explicará en la letra b siguiente.

3.2 Al respecto, las observaciones de Chile no fueron acogidas, argumentándose que el concepto de “menor” corresponde a un “término del arte” de la industria aeronáutica, el cual se habría estandarizado en la Resolución de la Conferencia de Servicios al Pasajero de IATA, al acuñarse el término *menores no acompañados*. En suma, se expresa la importancia de mantener el término “menor”, a fin de evitar confusiones y proteger la estabilidad conceptual.

3.3 A lo largo del Anexo 9 el término “manejo” (*handling*) se utiliza exclusivamente en relación a “objetos”, tales como carga, correos, aeronaves, e insumos. Este uso contribuye a demostrar el argumento consistente en que el término “manejo de menores” (*handling of minors*), utilizado en el método recomendado (MR) 3.79, resulta totalmente inapropiado para referirse al trato que debe darse a una categoría especial de personas, en este caso, niños, niñas y adolescentes. Adicionalmente, el MR 8.26, que se refiere a otra categoría especial de personas, esto es, personas con discapacidades utiliza, por ejemplo, el término “*asistir*”; lo anterior es especialmente relevante dado que ambos métodos recomendados hacen referencia a contar con personal capacitado para la atención de las respectivas categorías especiales de personas.

#### **b) Aplicación de la Convención de los derechos del niño al Anexo 9 al Convenio de Aviación Civil Internacional**

3.4 La Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada en 1989 por las Naciones Unidas, buscando promover los derechos de esta especial categoría de personas<sup>2</sup>. El Convenio otorga a los NNA, el estatus de “sujetos de derecho” y, en tanto tales, gozan de los mismos derechos inalienables de los adultos más otros derechos especiales que responden a su especial estado de desarrollo y necesidades de protección. Los Estados que ratifican la Convención aceptan someterse legalmente a sus estipulaciones, la cual es parte del sistema Internacional de Derechos Humanos.

3.5 La OACI, como agencia especializada de las Naciones Unidas, trabaja junto a 193 Estados parte del Convenio de Chicago con el objetivo de alcanzar consenso sobre normas y métodos recomendados (SARPs). Gran parte de los países parte del Convenio son también Estados miembros de las Naciones Unidas y, por tanto, cuentan con el mandato de respetar los Derechos Humanos<sup>3</sup>. En este sentido, reviste especial importancia la coherencia normativa entre las diversas convenciones internacionales, particularmente los conceptos utilizados en el sistema internacional de Derechos Humanos.

3.6 En línea con lo anterior, a la luz del principio fundamental de la Convención de los Derechos del Niño de salvaguardar el interés superior de niños, niñas y adolescentes, como sujetos de derecho y no como objeto de aquél, resulta incongruente e inapropiada la utilización del término “menor” y verbos como “manejar” aplicados a ellos. La utilización del término “menor” como un genérico de niños, niñas y adolescentes remite a su edad antes que a su naturaleza humana. Por otra parte, la utilización del verbo “manejar” resulta inapropiada respecto de una persona, en tanto implica la manipulación del sujeto al que se refiere, conformándose como un ejercicio de predominancia sobre la persona y adquiriendo una connotación de poder sobre la misma.

---

<sup>2</sup> Unicef (2018). Convención sobre los Derechos del Niños”. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

<sup>3</sup> “En 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una Declaración Universal de los Derechos Humanos. Implícitamente, este documento fundador incluía los derechos de los Niños, pero no tardó en llegarse el conceso mundial que las necesidades particulares de los niños debían ser especialmente definidas” (Unicef (2018). Convención sobre los Derechos del Niños”. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Disponible en: <http://unicef.cl/web/convencion/>)

3.7 Siendo el interés superior del niño una garantía orientada a superar el abuso de poder sobre ellos y el paternalismo de las autoridades, la terminología referente a ellos debe ser precisa evitando dar espacio a violaciones de la citada Convención. Por otra parte, los términos utilizados por las convenciones internacionales de derechos humanos deben tener una vigencia superior a los “términos del arte” que sostenga cualquier sector o industria.

3.8 Adicionalmente, en atención al principio del *Interés Superior del Niño*, las normas 5.11.2 y 5.18.2 del Anexo 9 presentan un problema de redacción. Estas normas no establecen con claridad que las medidas que adopte un Estado en relación a un NNA deben basarse en su interés superior, como criterio fundamental de decisión

#### 4. **RECOMENDACIÓN**

4.1 Considerando los argumentos expuestos, se invita a la Asamblea a acordar la revisión del texto del Anexo 9 con el objeto de armonizar los conceptos empleados en relación con niños, niñas y adolescentes con los que consagra la Convención de los Derechos del Niño.

— FIN —