



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 39º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN JURÍDICA

Cuestión 47: Otros asuntos que habrá de considerar la Comisión Jurídica

**PROMOCIÓN DEL PROTOCOLO QUE MODIFICA EL CONVENIO
SOBRE LAS INFRACCIONES Y CIERTOS OTROS ACTOS COMETIDOS A BORDO
DE LAS AERONAVES, HECHO EN MONTREAL EL 4 DE ABRIL DE 2014
(PROTOCOLO DE MONTREAL DE 2014)**

[Nota presentada por la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA)]

RESUMEN

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. Durante una conferencia diplomática en abril de 2014, los Estados reconocieron la importancia de este problema y la necesidad de reforzar el derecho aeronáutico internacional y aprobaron el Protocolo de Montreal de 2014 (MP14). Éste modifica el Convenio de Tokyo de 1963 y proporciona un marco más sólido y mayor seguridad jurídica al otorgar a los Estados los medios pertinentes para poder adoptar medidas apropiadas contra los autores por su mala conducta. Sin embargo, el MP14 sólo entrará en vigor cuando lo ratifiquen 22 Estados.

En la presente nota se hace un llamamiento a todos los Estados para que agilicen la ratificación del MP14 que, junto con las iniciativas de la industria, permitirá hacer frente a la frecuencia y gravedad crecientes de incidentes relacionados con pasajeros insubordinados.

Decisión de la Asamblea: A la luz de los beneficios reconocidos que aporta el MP14, la IATA invita a la Asamblea a instar a los Estados miembros a que otorguen prioridad a la ratificación del MP14 para reforzar la disuasión internacional contra la conducta insubordinada y perturbadora en los vuelos internacionales.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	La presente nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico: Desarrollo económico del transporte aéreo
<i>Repercusiones financieras:</i>	No se aplica
<i>Referencias:</i>	Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, hecho en Montreal el 4 de abril de 2014 (Doc 10034) <i>Texto de orientación sobre los aspectos jurídicos de los pasajeros insubordinados o perturbadores</i> (Circular 288)

¹ Las versiones en español, árabe, chino, francés, inglés y ruso fueron proporcionadas por la IATA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Constituye la meta común de gobiernos, líneas aéreas y la industria de aviación en general asegurar la operación segura, protegida y eficiente de los vuelos comerciales. Sin embargo, los incidentes relacionados con pasajeros insubordinados a bordo de las aeronaves, que amenazan la seguridad operacional y la seguridad de la aviación, se han convertido en un problema diario importante para las líneas aéreas y las tripulaciones de vuelo y de cabina.

1.2 La conducta de la pequeña minoría de pasajeros insubordinados afecta también negativamente a la experiencia de viaje de los demás pasajeros, causa perturbación operacional y ocasiona gastos significativos para las líneas aéreas.

1.3 La conducta insubordinada incluye la agresión de otros pasajeros o tripulantes, el abuso o acoso sexual, el consumo ilegal de narcóticos, la negativa a seguir las instrucciones de seguridad operacional, la formulación de amenazas que podrían afectar a la seguridad de la tripulación, los pasajeros y la aeronave, así como otros tipos de conducta turbulenta que afecta al debido orden y disciplina a bordo.

1.4 A partir de 2007, la IATA ha estado recopilando estadísticas sobre pasajeros insubordinados a partir del Sistema de evaluación de tendencias de seguridad, análisis e intercambio de datos (STEADES). Se trata de una base de datos que pertenece a la IATA y es administrada por ella, a la que presentan informes periódicos, de manera no obligatoria, 150 líneas aéreas. Es probable que las estadísticas subestimen considerablemente el alcance del problema.

1.5 En el Apéndice A se indican las estadísticas de STEADES sobre incidentes relacionados con pasajeros insubordinados en 2014. En dicho año, tuvo lugar un promedio de un incidente de pasajero insubordinado por 1 289 vuelos, lo que constituye un aumento, en comparación con un incidente por cada 1 362 vuelos en 2013. Si se añaden estos datos a las estadísticas procedentes de autoridades de aviación civil y a la información proporcionada por líneas aéreas afiliadas, indican que los incidentes relacionados con pasajeros insubordinados han pasado a ser más comunes.

1.6 Para abordar el problema, la IATA ha establecido un enfoque completo que abarca a numerosas partes interesadas y que debería adoptarse, en el que figura lo siguiente:

- a) *Disuasión internacional más eficaz* – asegurar que los Estados tengan los instrumentos jurídicos necesarios para poder imponer sanciones penales u otras, según corresponda, de modo que los pasajeros insubordinados se consideren responsables de su mala conducta.
- b) *Prevención y gestión* – asegurar que las líneas aéreas y otras partes interesadas adopten medidas para la prevención de incidentes de insubordinación y la gestión eficaz de los incidentes cuando ocurran, mediante orientación, instrucción e intercambio de mejores prácticas.

1.7 Los Estados reconocieron que el actual Convenio de Tokyo de 1963 (TC63) ya no constituye un marco jurídico suficiente para hacer frente a la conducta de pasajeros insubordinados debido a deficiencias de jurisdicción y la falta de claridad acerca de lo que constituye una infracción. Por consiguiente, el Protocolo de Montreal de 2014 (MP14) fue adoptado por los Estados en una conferencia diplomática el 4 de abril de 2014. Mejoró significativamente la capacidad de los Estados de ampliar su jurisdicción sobre infracciones al Estado del explotador y el Estado de aterrizaje.

1.8 Para que el Protocolo de Montreal de 2014 entre en vigor, un mínimo de 22 Estados debe adherirse al mismo, aceptarlo o ratificarlo. Hasta la fecha, lo han firmado 30 Estados y ratificado seis (Bahrein, Congo, Gabón, Guyana, Jordania y República Dominicana).

2. BENEFICIOS

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. En una encuesta representativa de más de 50 líneas aéreas afiliadas a la IATA en 2013, más del 60% indicó la falta de jurisdicción como motivo principal para no enjuiciar a pasajeros insubordinados en puntos de destino extranjeros. En otros casos, algunos países carecen de disposiciones específicas en sus leyes pertinentes para detener o enjuiciar a los pasajeros insubordinados aun cuando no exista ningún problema de jurisdicción.

2.2 TC63 otorga jurisdicción sobre infracciones y otros actos cometidos a bordo de las aeronaves al Estado de matrícula de la aeronave. Surgen problemas cuando el comandante de la aeronave entrega o desembarca a un pasajero insubordinado a las autoridades competentes, que pueden determinar que carecen de jurisdicción (en su calidad de Estado de aterrizaje) cuando la aeronave está matriculada en otro Estado. Asimismo, la policía y las autoridades en el Estado de matrícula pueden tener poca relación con un incidente que ocurre en otro país. Como resultado de ello, los pasajeros insubordinados son a menudo liberados y se les permite seguir su viaje sin que se sancione 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. Específicamente, el MP14:

- a) otorga jurisdicción obligatoria al Estado de aterrizaje previsto (punto de destino regular). Sin embargo, se incluyeron dos salvaguardias para responder a las inquietudes de algunos Estados respecto a la seguridad jurídica y la proporcionalidad. Primero, la infracción debe ser bastante grave, o sea, cuando se pone en peligro la seguridad operacional de la aeronave o de las personas o de la propiedad a bordo o el buen orden y disciplina a bordo. Segundo, el Estado de aterrizaje debe considerar si la infracción constituye una infracción en el Estado del explotador; y
- b) 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 las infracciones** – El MP14 aclara ciertas conductas que deberían considerarse, a lo mínimo, como infracciones y alienta a los Estados a adoptar procedimientos penales u otros de carácter jurídico. Las infracciones incluyen 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 (para fines de seguridad operacional). La descripción precisa de las categorías de conducta prohibida reforzará la seguridad jurídica.

2.5 **Derecho de acción regresiva** – las líneas aéreas suelen verse obligadas a asumir los costos en que incurren como resultado de incidentes relacionados con pasajeros insubordinados, que pueden ser elevados, alcanzando a veces más de 200 000 USD. En el MP14 se reconoce que las líneas aéreas puedan tener el derecho de tratar de obtener compensación por los gastos en que incurren como resultado de la conducta de pasajeros insubordinados. La presencia de esta cláusula debería constituir un elemento disuasivo eficaz.

2.6 Al aplicarse con las medidas operacionales ya adoptadas por las líneas aéreas y otras partes interesadas para evitar y abordar los incidentes de insubordinación y una vez ampliamente ratificado, el MP14 proporcionará una disuasión más eficaz al aclarar y ejecutar las consecuencias de tal conducta. Esto ofrecerá a todos una experiencia de viaje más segura y agradable a bordo de las aeronaves.

3. LABOR CONEXA

3.1 Además del MP14, la Conferencia diplomática adoptó una resolución en que insta al Consejo de la OACI a que pida al Secretario General que actualice el *Texto de orientación sobre los aspectos jurídicos de los pasajeros insubordinados o perturbadores* (Circular 288) a fin de incluir una lista más detallada de infracciones y otros actos y efectuar cambios consiguientes en la Circular 288 de la OACI a raíz de la adopción del MP14.

3.2 Por consiguiente, en la segunda sesión de su 202º período de sesiones, celebrada el 11 de junio de 2014, el Consejo encargó al Secretario General que actualizara la Circular 288 de la OACI. A ese fin, el Secretario General estableció luego un Equipo especial sobre los aspectos jurídicos de los pasajeros insubordinados abarcando a Estados y organizaciones internacionales.

3.3 La IATA considera que el trabajo del Equipo especial es importante y de pertinencia vital para la gama completa de esfuerzos de los Estados en relación con esta cuestión. El Equipo especial está examinando el actual modelo de legislación que figura en la Circular 288 de la OACI, así como otras medidas prácticas y administrativas que los Estados pueden adoptar para abordar la conducta insubordinada a bordo de las aeronaves. La IATA ha apoyado la labor del Equipo especial participando en sus deliberaciones sustanciales y actuando de anfitrión de la más reciente reunión del Equipo especial en Ginebra, Suiza (30 y 31 de marzo de 2016).

3.4 La IATA se complace en apoyar la labor continua del Equipo especial y espera con interés las recomendaciones de este último respecto a la Circular 288 de la OACI.

4. DECISIONES

4.1 Al elaborar el MP14, los Estados reconocieron “*la intensificación de la gravedad y frecuencia de los comportamientos insubordinados a bordo de aeronaves que pueden poner en peligro la seguridad de las aeronaves o de las personas o bienes en las mismas o que ponen en peligro el buen orden y la disciplina a bordo*”.

4.2 Mientras reconoce las prioridades legislativas nacionales en competencia, la IATA insta a los Estados a que otorguen prioridad a la ratificación del MP14 para establecer un instrumento jurídico internacional que otorgue a la comunidad internacional los medios para tratar más eficazmente con los pasajeros insubordinados y constituya un elemento disuasivo para futuros incidentes.

4.3 La IATA invita a la Asamblea a instar a los Estados a que otorguen prioridad a la ratificación del MP14 para reforzar la disuasión internacional contra la conducta insubordinada y perturbadora en los vuelos internacionales.