



NOTA DE ESTUDIO

GRUPO EXPERTO EN FACILITACIÓN (FALP)

DECIMOCUARTA REUNIÓN

Montreal, 20 – 24 de abril de 2026

Cuestión 3: Enmiendas al Anexo 9 — *Facilitación*

COOPERACIÓN ENTRE ESTADOS Y EL SECTOR PARA HACER FRENTE AL PROBLEMA DE LAS PASAJERAS Y PASAJEROS INDISCIPLINADOS Y PERTURBADORES Y FACILITAR LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS Y MÉTODOS RECOMENDADOS DEL ANEXO 9

[Nota presentada por España, la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) y la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Línea Aérea (IFALPA)]

RESUMEN

Tanto los Estados como el sector están preocupados por el incremento de la frecuencia y la gravedad de los incidentes de insubordinación y perturbación por parte del público pasajero en los aeropuertos y a bordo de las aeronaves. En las normas del Anexo 9 se requiere lo siguiente: “A fin de disuadir y prevenir los comportamientos perturbadores, cada Estado contratante fomentará entre los pasajeros la conciencia de las posibles consecuencias jurídicas del comportamiento insubordinado o perturbador en las instalaciones de aviación y a bordo de las aeronaves”. En los últimos años se han puesto en marcha varias iniciativas, en las que participan los Estados y la industria, que reúnen a los principales interesados con el objetivo de disuadir, prevenir y gestionar estos incidentes. Cuando se utilizan conjuntamente con las orientaciones de la OACI y los instrumentos jurídicos multilaterales, estas iniciativas de múltiples partes interesadas forman parte de un enfoque amplio y eficaz para hacer frente a los incidentes de pasajeras y pasajeros indisciplinados y perturbadores. También constituyen ejemplos de buenas prácticas que pueden orientar y animar a otros Estados contratantes a abordar la cuestión de las pasajeras y pasajeros indisciplinados y perturbadores.

Medidas propuestas al FALP: Se invita al FALP a:

- tomar nota de la información contenida en esta nota;
- solicitar al Consejo que inste a los Estados a: a) remitirse a los ejemplos contenidos en esta nota como base de sus propias iniciativas destinadas a que se cumpla lo dispuesto en las normas y métodos recomendados (SARPS) del Anexo 9 y b) usar como guía el *Manual sobre los aspectos jurídicos del comportamiento de los pasajeros insubordinados o perturbadores* (Doc 10117) para hacer una evaluación comparativa y examinar sus leyes y reglamentos nacionales relativos a las pasajeras y pasajeros insubordinados.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Los Estados y la industria comparten el objetivo de que los viajes aéreos sean seguros, fiables y cómodos. Para las líneas aéreas y los gobiernos la frecuencia y la gravedad de los incidentes de insubordinación y perturbación a bordo de las aeronaves siguen constituyendo una preocupación.

1.2 Estos incidentes pueden manifestarse como actos de violencia contra la tripulación y contra otras personas pasajeras, acoso, agresiones verbales, fumar, incumplimiento de las instrucciones de seguridad operacional y de salud pública, y otras formas de comportamiento alborotador. Aunque tales actos los cometa una pequeña proporción de personas pasajeras, su impacto es desproporcionado. Pueden poner en peligro la salud, la seguridad y la protección de otras personas pasajeras y tripulantes, y pueden provocar importantes interrupciones de las operaciones y elevados costos para las líneas aéreas.

1.3 Los últimos datos estadísticamente relevantes del programa de intercambio de datos sobre incidentes (Incident Data eXchange) de la IATA indican que ha habido un aumento en la tasa de incidentes notificados en relación con personas pasajeras insubordinadas. Según los 53 538 informes de incidentes notificados por más de 60 explotadores a nivel mundial, hubo 1 incidente por cada 395 vuelos en 2024, frente a 1 incidente por cada 405 vuelos en 2023. El tipo de incidente que más aparece mencionado en los informes es el incumplimiento de las instrucciones de la tripulación. Sin embargo, lo más preocupante es el número de informes que mencionan actos de violencia física, que también aumentaron en 2024.

1.4 Las tendencias observadas en los datos de la IATA coinciden con los datos publicados por las entidades aeronáuticas de reglamentación nacionales y regionales, entre ellas la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea (AESA), la Administración Federal de Aviación (FAA) de los Estados Unidos y otros organismos. La cooperación continua entre los Estados y el sector es esencial para abordar este problema.

1.5 La lucha contra el problema de los comportamientos insubordinados y perturbadores en los vuelos requiere un enfoque holístico que implique el fortalecimiento de las acciones legales disuasorias internacionales y una mejor prevención y gestión de los incidentes. Las líneas aéreas señalan que, tras la adopción de este enfoque, han observado impactos positivos en la gestión y la prevención de incidentes de personas pasajeras indisciplinadas.

1.6 España, la IATA y la IFALPA elogian la labor significativa que ha hecho la OACI en la última década, consistente en proporcionar a los Estados herramientas y apoyo con el fin de mejorar las acciones legales disuasorias a escala internacional. Esa labor incluye la publicación de textos de orientación integrales en el *Manual sobre los aspectos jurídicos del comportamiento de los pasajeros insubordinados o perturbadores* (Doc 10117) de la OACI. En el manual se presentan recomendaciones sobre cómo resolver las lagunas jurisdiccionales y se fomenta el uso de sanciones civiles y administrativas para ampliar el abanico de opciones disponibles para exigir el cumplimiento en consonancia con la diferente gravedad de los incidentes.

1.7 Sin embargo, es igualmente fundamental prevenir los incidentes y gestionarlos eficazmente cuando ocurren. El papel fundamental de los Estados se reconoce en el párrafo 6.35 del Anexo 9 — *Facilitación* del Convenio de Chicago de la siguiente manera:

Cada Estado contratante, en cooperación con los explotadores de aeropuertos y de aeronaves, fomentará la concientización de entre pasajeras y pasajeros acerca de las posibles consecuencias jurídicas del comportamiento insubordinado o perturbador en los aeropuertos y a bordo de las aeronaves y de que tal comportamiento es inaceptable, a fin de disuadir y prevenir los comportamientos perturbadores.

2. ANÁLISIS

2.1 Varios Estados han adoptado iniciativas que van más allá de las simples campañas de concientización que exigen las normas del Anexo 9. España, la IATA y la IFALPA consideran que tales iniciativas representan ejemplos de buenas prácticas mundiales, que permiten a los Estados satisfacer estos requisitos y ofrecen además un enfoque más integral y sólido para resolver el problema que supone el aumento de los incidentes de insubordinación y perturbación. Varias de estas iniciativas se describen brevemente a continuación.

2.2 España, la IATA y la IFALPA han alabado especialmente a varios Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) por haber reunido a las partes interesadas, entre ellas: líneas aéreas, aeropuertos, fuerzas del orden, fiscales, proveedores de servicios de escala y otros, para acordar medidas destinadas a hacer frente a los incidentes cada vez más frecuentes y graves de público pasajero insubordinado y perturbador. Entre ellas se cuenta la firma de declaraciones públicas de medidas acordadas, que abarcan campañas de comunicación que destaquen los comportamientos prohibidos y las sanciones legales y de otra índole que pueden imponerse en casos de incumplimiento. También incluyen medidas para reforzar las leyes y las opciones para exigir el cumplimiento en relación con el público pasajero indisciplinado.

2.3 Por ejemplo, en la República de Irlanda el número de casos notificados de comportamiento indisciplinado de personas pasajeras entre 2019 y 2023 se triplicó. Ante eso, la Administración de Aviación de Irlanda (IAA), junto con las partes interesadas del sector, elaboró una [declaración conjunta](#) para hacer frente al comportamiento indisciplinado del público pasajero en aeropuertos y vuelos, como parte de la campaña #NotOnMyFlight (En mi vuelo no) de la AESA. Todas las líneas aéreas y aeropuertos de Irlanda, la Policía, los servicios de navegación aérea (AirNav Ireland), los proveedores de servicios de escala y las organizaciones internacionales de aviación se unieron para abordar el problema de los comportamientos disruptivos y peligrosos. La declaración establece un plan de acción para la industria aeronáutica irlandesa destinado a reducir los casos de comportamientos indisciplinados de las personas pasajeras en los aeropuertos y a bordo de aeronaves. Los signatarios se reúnen regularmente y colaboran para prevenir los comportamientos disruptivos y reforzar el cumplimiento. En concreto, los objetivos del sector son que la policía esté informada de toda actividad delictiva, promover la instrucción de la tripulación de cabina y mejorar la comunicación con las personas pasajeras para prevenir los comportamientos indisciplinados. Además de crear diversos materiales de comunicación y publicaciones en redes sociales para destacar mensajes positivos, la IAA también ha liderado los esfuerzos para ampliar su ámbito de jurisdicción conforme a la legislación nacional con la intención de ratificar el Protocolo de Montreal de 2014 (MP14) a su debido tiempo. Asimismo, colabora con otros departamentos gubernamentales para evaluar el posible uso de una gama más amplia de medidas de cumplimiento contra las personas pasajeras indisciplinadas.

2.4 En 2025 el ministro federal de Innovación, Movilidad e Infraestructuras de Austria, firmó una declaración conjunta de alto nivel sobre las personas pasajeras indisciplinadas junto con las partes interesadas, incluidas las líneas aéreas y los aeropuertos. Se estableció un equipo especial conjunto entre el Gobierno y el sector sobre público pasajero indisciplinado para evaluar campañas de sensibilización conjuntas y examinar los métodos de categorización de incidentes, así como propuestas concretas de posibles adaptaciones de tipo jurídico. Por último, Austria también se ha comprometido a ratificar el MP14 como parte de un conjunto de medidas más amplias para disuadir y castigar a quienes actúen de forma indisciplinada a bordo de los vuelos.

2.5 En los Países Bajos, Noruega y Suecia se han implementado iniciativas conjuntas similares. En España, el Comité Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo (NATFC) ha creado un Grupo de Trabajo sobre Personas Pasajeras Indisciplinadas para examinar las opciones disponibles y proponer soluciones al problema.

2.6 En Francia, el Gobierno ha ampliado el alcance de las sanciones civiles y administrativas a las personas que viajan por vía aérea que se comportan de manera indisciplinada y perturbadora, lo que ofrece a la policía y a la fiscalía un abanico más amplio de opciones para hacer cumplir la ley. Francia también ha ratificado el MP14 para promover una mayor uniformidad y certeza a escala internacional.

2.7 En el Reino Unido el aumento de los incidentes debidos a personas pasajeras indisciplinadas que se produjo justo antes de la pandemia de COVID-19 estaba vinculado a la intoxicación etílica. Especialmente problemático era el problema de las personas pasajeras que abrían bebidas alcohólicas compradas en las tiendas libres de impuestos del aeropuerto y las consumían durante los vuelos sin que la tripulación lo supiera. En respuesta, la policía, los aeropuertos, las líneas aéreas, los agentes de servicios de escala, los operadores de las tiendas libres de impuestos, los restaurantes y los bares elaboraron conjuntamente un [código de prácticas para la industria](#) aprobado por el Gobierno, que establecía un conjunto de medidas que cada signatario se comprometió a poner en práctica. Mediante una campaña de gran repercusión en las redes sociales y en los aeropuertos denominada “One too many” (Una copa de más ya es demasiado) se pusieron de relieve las consecuencias de comportarse de forma indisciplinada, entre ellas multas elevadas, la prohibición de viajar en algunas líneas aéreas, la denegación de embarque y la cárcel. Como resultado disminuyó el número de incidentes notificados a pesar del crecimiento general del tráfico.

2.8 Por último, la IATA ha publicado un [documento estratégico](#) titulado: *Even safer and more enjoyable air travel for all – A Strategy for reducing the problem of unruly and disruptive passenger incidents* (Viajes aéreos aún más seguros y agradables para todo el mundo: Una estrategia para paliar el problema de los incidentes con personas pasajeras insubordinadas y perturbadoras). Este documento de alto nivel detalla las medidas prácticas que pueden tomar los Estados y los explotadores para atenuar el problema de las personas pasajeras insubordinadas. Incluye datos de la IATA y de los principales organismos reguladores, ejemplos de buenas prácticas mundiales, así como ejemplos de las medidas que está tomando la industria para prevenir y gestionar tales incidentes.

3. RECOMENDACIONES

3.1 Se invita al FALP a:

- tomar nota de la información contenida en esta nota; e
- instar a los Estados a:
 1. consultar como referencia los ejemplos de buenas prácticas mencionados para sus propias iniciativas con vistas a que se cumpla lo dispuesto en los SARPS del Anexo 9; y
 2. usar como guía el *Manual sobre los aspectos jurídicos del comportamiento de los pasajeros insubordinados o perturbadores* (Doc 10117) para hacer una evaluación comparativa y examinar sus leyes y reglamentos nacionales relativos a las pasajeras y pasajeros insubordinados.