



COMITÉ JURÍDICO — 35º PERÍODO DE SESIONES

(Montreal, 6 – 15 de mayo de 2013)

Cuestión 2 del orden del día: **Actos o infracciones que atañen a la comunidad de la aviación civil internacional y que no están previstos en los actuales instrumentos de derecho aeronáutico**

PROYECTO DE INFORME SOBRE LA LABOR DEL 35º PERÍODO DE SESIONES DEL COMITÉ JURÍDICO

1. Los párrafos 2:1 a 2:22 adjuntos están relacionados con el proyecto de informe sobre la cuestión 2 del orden del día del Comité Jurídico.

— — — — —

Cuestión 2 del orden del día: Actos o infracciones que atañen a la comunidad de la aviación civil internacional y que no están previstos en los actuales instrumentos de derecho aeronáutico

2:1 El Ponente, Sr. A. Piera, presentó las líneas generales de su informe que figura en el Apéndice 4 del Informe de la primera reunión del Subcomité (LC/SC-MOT). La **presidenta del Subcomité**, Sra. Siew-Huay Tan, presentó seguidamente los informes de las dos reuniones del Subcomité celebradas en mayo y diciembre de 2012 respectivamente (LC/SC-MOT y LC/SC-MOT/2) y señaló que estaban resumidos en la nota de estudio LC/35-WP/2-1 presentada por la Secretaría, en la que figuraba como Apéndice el proyecto de texto para examen.

2:2 Después de dichas presentaciones, el presidente anunció que tenía la intención de dividir el debate en cuatro bloques, es decir: jurisdicción; infracciones; inmunidad de los oficiales de seguridad de a bordo (IFSO); y asuntos varios, después de los comentarios generales de las delegaciones.

2:3 Todas las delegaciones expresaron su agradecimiento por la labor realizada hasta el momento y estuvieron de acuerdo en que el proyecto de texto presentado por el Subcomité proporcionaba una base excelente para los debates. Algunas delegaciones manifestaron que sus Estados tenían disposiciones legislativas en vigor para cubrir las lagunas del Convenio de Tokio, pero apoyaban la modernización de este instrumento dado que era necesario un régimen internacional coherente. Otras delegaciones, que no tenían legislación interna al respecto, expresaron que un régimen internacional ayudaría a cubrir ciertas lagunas en caso de falta de jurisdicción sobre los infractores extranjeros a bordo de aeronaves extranjeras.

2:4 Una delegación observadora que representaba a las 240 principales líneas aéreas regulares informó que sus datos indicaban que los comportamientos perturbadores aumentaban continua y constantemente desde 1963, particularmente durante los últimos cinco años, y actualmente a un promedio de un caso cada 1 200 vuelos. Considerando también la jurisprudencia reciente que objetaba la inmunidad del comandante, el observador estaba convencido de que el Convenio de Tokio debía ser modernizado a fin de disuadir esos actos antisociales, además de las medidas operacionales que han de establecer los transportistas aéreos según se presentan en la nota LC/35-WP/2-3. Con respecto a los aspectos jurídicos de la cuestión, esta delegación se remitió a sus opiniones expuestas en la nota LC/35-WP/2-2 y mencionó que la labor que habrá de realizar el Comité era una oportunidad única en una generación para modernizar el Convenio de Tokio y crear un régimen fuerte y firme.

2:5 Una mayoría de Estados opinaba que la adición de nuevas jurisdicciones, en particular las del Estado del explotador y la del Estado de aterrizaje, reforzarían el régimen establecido en el Convenio de Tokio. Un buen número de esos Estados estaría a favor de jurisdicciones obligatorias para evitar la posibilidad de que dichos actos no sean sancionados, mientras que otros preferirían que esas jurisdicciones sean opcionales, mencionando uno de ellos que sus propias estadísticas en realidad demostraban una disminución de los comportamientos de insubordinación en los últimos años. Unos pocos Estados expresaron sus dudas acerca de incorporar tales jurisdicciones, dado que no se habían explorado suficientemente otras vías posibles, no penales, disuasivas de actos perturbadores. Un Estado planteó la cuestión de abordar el asunto de jurisdicciones concurrentes en caso de que se establecieran jurisdicciones adicionales.

2:6 Varias delegaciones mencionaron también la cuestión temporal, planteando la necesidad de evaluar si el principio de la fuerza motriz que determina la aplicabilidad del Convenio de Tokio cuando la aeronave está en vuelo debía conciliarse con el principio de las puertas cerradas cuando el comandante está en mando.

2:7 Con respecto a la incorporación de una lista de infracciones, varias delegaciones estimaron que esto reforzaría la universalidad del régimen de Tokio. Algunas apoyaron la idea de una lista genérica o una lista limitada para las infracciones más graves, mientras que otras deseaban una lista más específica. Otras delegaciones se oponían a una lista de infracciones.

2:8 La cuestión de los IFSO fue objeto de comentarios de numerosas delegaciones, algunas de ellas objetaban la conveniencia de mencionar los IFSO en el Convenio de Tokio; se declaró que era preferible que la condición y autoridad de los IFSO se abordara a nivel bilateral. Por el contrario, varias delegaciones estaban a favor de que el Convenio de Tokio reconociera a los IFSO, que ya se mencionan en el Anexo 17 al Convenio de Chicago y en el Manual de seguridad de la aviación de la OACI, dado que no son miembros de la tripulación ni pasajeros y que, por lo tanto, debía abordarse su condición con respecto al comandante y también su inmunidad.

2:9 Se abordaron también el derecho de acción y las sanciones monetarias, con lo que surgió la cuestión de indemnización de daños relacionados con el desvío de los vuelos y el desembarque y entrega de los infractores, además de la necesidad de considerar la terminación de los contratos de transporte con los infractores. Varias delegaciones expresaron la necesidad de conservar los principios jurídicos aceptados, tales como la aplicación de la ley e impedir las medidas arbitrarias contra los pasajeros insubordinados.

2:10 Muchas delegaciones pusieron énfasis en la aceptación prácticamente mundial del Convenio de Tokio, lo que hacía necesario encontrar una solución que agregara valor sin ir en contra del espíritu y la intención de este régimen mundialmente aceptado. Al mismo tiempo, en general se reconoció que la cuestión de los pasajeros insubordinados no había ocupado el primer plano de las consideraciones según las cuales el Convenio de Tokio se había examinado y adoptado 50 años atrás. Con relación a las medidas no penales mencionadas antes, una delegación sugirió incorporar en el contrato de transporte disposiciones que trataran las consecuencias de un acto de indisciplina por parte de un pasajero.

2:11 Con respecto a las dos opciones presentadas con relación al **Artículo III presentado en el Apéndice de la nota LC/35-WP/2-1**, el presidente invitó a las delegaciones a que expresaran su sentir si (1) favorecían la **jurisdicción del Estado de aterrizaje** y (2) si dicha jurisdicción debía ser obligatoria u opcional. En el contexto dado, la presidenta del Subcomité explicó que ambas opciones eran diferentes en cuanto a que la Opción 1 extendía las jurisdicciones del Estado de aterrizaje y del Estado del explotador de una forma obligatoria, proporcionando al mismo tiempo la opción de agregar las jurisdicciones del Estado de nacionalidad del infractor/la víctima y el Estado de residencia habitual. En la Opción 2, todos estos fundamentos para la jurisdicción se presentaban de un modo que podían hacer que la jurisdicción fuera opcional u obligatoria.

2:12 En el debate que siguió, varias delegaciones se pronunciaron a favor de la jurisdicción del estado de aterrizaje sobre una base obligatoria.

2:13 Una delegación observadora reiteró que la extensión obligatoria de la jurisdicción del Estado de aterrizaje a nivel de tratado representaba el mejor enfoque para asegurar que un comportamiento inaceptable no quedara sin castigo. Esta delegación explicó que aun quedaría a discreción del Estado interesado la decisión ulterior de enjuiciar o no. Este sentimiento general respecto a la extensión obligatoria de la jurisdicción del Estado de aterrizaje tuvo eco en una buena cantidad de delegaciones que hablaron sobre este punto, varias de ellas señalando que no debía haber impunidad para el comportamiento grave que afecta a la seguridad operacional de un vuelo. En opinión de estas delegaciones, la Opción 1 representaba el mejor disuasivo contra el comportamiento insubordinado mientras que la Opción 2 solo representaba el statu quo, teniendo en cuenta el hecho de que en varios Estados los legisladores nacionales ya habían ampliado las competencias jurisdiccionales para incluir el Estado de aterrizaje. Uno de los proponentes de este enfoque dio ejemplos de dos casos recientes que

habían afectado a más de 600 pasajeros y habían causado consecuencias económicas importantes para el transportista aéreo en cuestión, pero que se habían recobrado parcialmente de los pasajeros insubordinados involucrados. Esta delegación declaró que el Estado de aterrizaje estaba habilitado para evaluar rápidamente los hechos y obtener los testimonios pertinentes. Esta delegación señaló que en caso de que se enmendara el Artículo 3 del Convenio de Tokio habría que enmendar en consecuencia los Artículos 13, párrafo 5, y 16. Otra delegación compartía esta opinión. Una delegación, que apoyaba la Opción 1, señaló que la jurisdicción del Estado de aterrizaje se había establecido en 1971 en el Convenio de Montreal para la represión de actos ilícitos y en otros instrumentos.

2:14 Varias delegaciones no apoyaron la jurisdicción obligatoria del Estado de aterrizaje, una de ellas expresó serias dudas de que esta medida fuera proporcional al aumento del efecto disuasivo que se creía obtener. Esta delegación planteó también la cuestión de qué ley debía aplicarse a la infracción cometida si la jurisdicción del Estado de aterrizaje fuera obligatoria. Esta delegación opinaba que las responsabilidades contractuales podrían funcionar como un disuasivo importante. Este parecer tuvo eco en otra delegación que opinó que los principios jurídicos generales, tales como la igualdad ante la ley y la ausencia de arbitrariedad en las medidas para hacer cumplir la ley, podrían resultar comprometidos si la jurisdicción del Estado de aterrizaje se hacía obligatoria. En este contexto, la delegación declaró que si bien cierto comportamiento podría considerarse aceptable en un Estado, podría ser completamente inaceptable en el Estado de aterrizaje. Una de las delegaciones que no estaba a favor de extender la jurisdicción sugirió que se dejara el Artículo 3 del Convenio de Tokio sin cambios o cuanto mucho se considerara una disposición opcional únicamente en casos de infracciones graves o delitos. Según la experiencia de otra delegación, los incidentes de comportamiento insubordinado en transportistas aéreos de ese Estado estaban disminuyendo y por esa razón prefería una nueva jurisdicción que fuera opcional solamente. En caso de que la jurisdicción obligatoria del Estado de aterrizaje se introdujera en un nuevo instrumento, sería necesario abordar el problema de jurisdicciones concurrentes.

2:15 En la opinión de otra delegación, la Opción 1 constituía un desvío estructural del Convenio de Tokio. Según esta delegación, la jurisdicción del Estado de aterrizaje propuesta sería aún más amplia que la jurisdicción del Estado de matrícula original en el Convenio de Tokio, dado que la primera comprende también “actos” y no está confinada a “infracciones”. Otra delegación compartía este sentir y expresó la opinión de que la Opción 2, que era consecuente con la estructura del Convenio de Tokio, debía ser el punto de partida para el debate. Esta delegación declaró que el Estado de aterrizaje desempeñaba un papel clave para abordar el problema, dada la transitoriedad del infractor y el acceso fácil a las pruebas. Tres delegaciones preferían la Opción 2, y una de ellas expresó la opinión de que el Estado de aterrizaje solo podía tener una conexión muy tenue con el incidente en cuestión, lo que hacía que no fuera conveniente obligar a ese Estado a ejercer su jurisdicción y tener que hacerse cargo de los procedimientos subsiguientes que deben seguirse en vez de simplemente habilitar al Estado a hacerlo.

2:16 Al expresar apoyo por la Opción 1 con respecto a la extensión obligatoria de las bases de jurisdicción al Estado de aterrizaje, una delegación subrayó que esto cerraría la brecha jurisdiccional en el Convenio de Tokio, que el enjuiciamiento de infractores se facilitaría debido al acceso inmediato al infractor y que la eficacia del Convenio resultaría reforzada universalmente. Otra delegación, si bien apoyaba esa declaración, también reconocía la reticencia de algunas delegaciones para apoyar la jurisdicción obligatoria del Estado de aterrizaje, especialmente en los casos en que el Estado de aterrizaje imponía penas más severas que las del Estado de nacionalidad del infractor. Esta delegación sugirió una excepción a la jurisdicción del Estado de aterrizaje en los casos en que el Estado de nacionalidad solicitara la extradición de uno de sus nacionales acusado de un comportamiento insubordinado, aunque reconocía que el Artículo 16, párrafo 2, del Convenio de Tokio tal como está redactado actualmente va en contra de esta excepción. Tres delegaciones estuvieron de acuerdo en que esta propuesta debía estudiarse más a fondo como una forma para que algunos Estados superaran sus reservas con respecto a la jurisdicción obligatoria del Estado de aterrizaje. Una delegación señaló que el Artículo 13, párrafo 5, del Convenio de Tokio de hecho obliga al Estado que tiene la custodia a notificar al Estado de matrícula y al

Estado de nacionalidad y a todo otro Estado interesado; esta delegación sugirió además la opción de jurisdicción compartida con los Estados afectados, y que decidieran entre ellos mismos cuál ejercería la jurisdicción en una situación dada.

2:17 Otra delegación informó que en su derecho interno tiene la jurisdicción del Estado de aterrizaje y subrayó la importancia de la jurisdicción obligatoria del Estado de aterrizaje manteniendo al mismo tiempo el Estado de matrícula como la jurisdicción primaria en el Convenio de Tokio, dado que es un principio fundamental del derecho aeronáutico internacional. La jurisdicción del Estado de aterrizaje es esencial para combatir la conducta insubordinada y, en vez de considerar que cubre una brecha “jurisdiccional”, se debería considerar que cubre una brecha para “hacer cumplir la ley”. Esta delegación opinó además que aquellos Estados que no han ejercido la jurisdicción del Estado de aterrizaje probablemente continuarán haciéndolo si esa jurisdicción es opcional, mientras que otros Estados necesitan una disposición obligatoria a fin de implantar dicha jurisdicción en su legislación. Esta delegación advirtió que se debía proceder con cautela para no confundir la jurisdicción obligatoria con la discrecionalidad del Estado para enjuiciar a un probable infractor.

2:18 Dos delegaciones pidieron a la Secretaría aclaración sobre qué constituirían jurisdicciones obligatoria y opcional y la medida de la facultad discrecional de enjuiciar. El secretario aclaró que la jurisdicción obligatoria requeriría que un Estado tenga la legislación que le da el poder de ejercer jurisdicción, mientras que una jurisdicción opcional daría a un Estado la discreción de sancionar o no sancionar leyes para ejercer jurisdicción. Obligatoria o no, aquellos Estados que tienen la jurisdicción del Estado de aterrizaje siempre pueden elegir entre enjuiciar o no enjuiciar en un caso dado.

2:19 Una delegación declaró que podría apoyar una opción u otra siempre que la jurisdicción del Estado de aterrizaje sea obligatoria, sin la cual la eficacia de la modernización del Convenio de Tokio resultaría menoscabada. Esta delegación subrayó la diferencia entre la jurisdicción obligatoria y la facultad discrecional de enjuiciar, además de la aclaración dada antes por el secretario. Otra delegación sugirió que se prescindiera de la terminología que opone “obligatoria” a “opcional” a fin de superar las diferencias con respecto a la jurisdicción y que se pusiera énfasis en dar poder a los jueces de un Estado para considerar casos que tratan de pasajeros insubordinados.

2:20 Una delegación observadora, al referirse a su nota LC/35-WP/2-4, apoyaba la jurisdicción obligatoria del Estado de aterrizaje.

2:21 Varias delegaciones, incluidas las que actualmente prevén la jurisdicción del Estado de aterrizaje en su legislación interna, apoyaban la Opción 2 con una jurisdicción opcional del Estado de aterrizaje, citando entre otras razones que esto podía ser aceptable para más Estados y aumentaría la probabilidad de ratificación. Una delegación, apoyando la Opción 2, señaló que quizá no sea económicamente factible para muchos Estados aplicar la jurisdicción del Estado de aterrizaje, y que esto debería estudiarse más a fondo. Esta misma delegación consideraba que no habría brecha jurisdiccional, y que la jurisdicción opcional no resultaría en que los Estados de aterrizaje no tuvieran en cuenta los actos de insubordinación y estos quedaran impunes. Otra delegación opinaba que en el Convenio de Tokio, en su forma actual, no hay brecha jurisdiccional.

2:22 Una delegación, con el apoyo de otras dos, tomó nota de que es importante conservar la estructura del Convenio de Tokio y que el número de cambios al Convenio que se hagan en consecuencia podría aumentar con la ampliación de las bases de jurisdicción.