



ASAMBLEA — 42º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 13: Seguridad de la aviación – Política

FORTALECER LA ACCIÓN MUNDIAL CONTRA EL COMPORTAMIENTO INSUBORDINADO Y PERTURBADOR DEL PÚBLICO PASAJERO

[Nota presentada por la Comisión Africana de Aviación Civil (CAFAC) en nombre de 54 Estados africanos]²

RESUMEN

El creciente número de incidentes de insubordinación o perturbación a bordo supone una importante amenaza para la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y la continuidad operativa. Este comportamiento no solo es preocupante a bordo de los aviones, sino también en los aeropuertos, donde las acciones perturbadoras pueden dañar las infraestructuras, perjudicar al personal y al público pasajero y provocar costosos desvíos. A pesar de que la OACI elabora instrumentos jurídicos internacionales, como el Convenio de Tokio y el Protocolo de Montreal de 2014, esos instrumentos aún no se aplican de manera uniforme en todas las jurisdicciones. Esta nota propone que la Asamblea exhorte a los Estados, a las organizaciones pertinentes y a la OACI a que den respuesta a estos problemas fortaleciendo los marcos jurídicos, proporcionando sólidos mecanismos de aplicación, mejorando la cooperación internacional y lanzando campañas mundiales de sensibilización.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a:

- alentar a los Estados miembros a que adopten y apliquen plenamente el Convenio de Tokio y el Protocolo de Montreal de 2014;
- instar a los Estados miembros a que apliquen y hagan cumplir las directrices de la OACI para que se adopten medidas uniformes a escala mundial contra las pasajeras y los pasajeros insubordinados y perturbadores;
- pedir a los Estados miembros que fortalezcan los marcos jurídicos nacionales, incluido el ejercicio de la jurisdicción extraterritorial cuando proceda, para procesar a las infractoras y los infractores;
- instar a los Estados miembros a que promuevan la cooperación internacional, incluida la puesta en común de datos sobre incidentes, la asistencia jurídica mutua y el reconocimiento mutuo de medidas para hacer cumplir la ley;
- solicitar a la OACI que examine y actualice los SARPS de los Anexos 9 y 17 para respaldar una acción más sólida de parte de los Estados; y
- solicitar a los Estados miembros que respalden iniciativas mundiales de sensibilización del público pasajero en las que se haga hincapié en la inadmisibilidad y las consecuencias del comportamiento perturbador.

¹Las versiones en francés e inglés fueron proporcionadas por la CAFAC.

²Angola, Argelia, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egipto, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Eswatini, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kenya, Lesotho, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Malí, Marruecos, Mauritania, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudan, Sudán del Sur, Togo, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico: <i>Todos los vuelos son seguros y protegidos.</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	<i>Por determinar</i>
<i>Referencias:</i>	<i>Resolución A41-4, apéndice E 24-4 Caso Airlink (2019) Doc 10117, Manual sobre los aspectos jurídicos del comportamiento de los pasajeros insubordinados o perturbadores</i>

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La gran parte del público pasajero cumple las normas y respeta al personal del aeropuerto y de la línea aérea. Sin embargo, cada vez se registran más incidentes con pasajeras y pasajeros perturbadores e insubordinados en distintas fases del viaje aéreo. Los incidentes acarrearán importantes consecuencias para la seguridad operacional y la seguridad de la aviación, ya que pueden poner en peligro las operaciones de vuelo, las infraestructuras aeroportuarias y el bienestar del público pasajero y la tripulación.

1.2. Para hacer frente al comportamiento insubordinado del público pasajero, es necesaria una respuesta mundial coordinada, que no se limite a detectar y prevenir tales comportamientos en las fases más tempranas, sino que también contenga una estrategia de aplicación integral y uniforme. La OACI ya ha establecido varios instrumentos clave, como el Anexo 9 – *Facilitación*, el Anexo 17 – *Seguridad de la aviación* y el Convenio de Tokio, complementado por el Protocolo de Montreal de 2014, que buscan dar respuesta a los comportamientos insubordinados en la aviación. Sin embargo, los mecanismos nacionales de aplicación siguen siendo dispares y las lagunas jurisdiccionales dificultan aún más la eficacia de los marcos mundiales.

1.3. La norma 6.35 del Anexo 9 – *Facilitación* exige específicamente que los Estados fomenten la concientización acerca de las posibles consecuencias jurídicas del comportamiento insubordinado y de que tal comportamiento es inaceptable. Esta nota parte de esta base y reclama medidas internacionales más sólidas y mejores marcos jurídicos nacionales para que haya una respuesta mundial unificada.

2. ANÁLISIS

2.1. *El problema del comportamiento insubordinado y perturbador*

En los últimos años, ha aumentado la frecuencia y gravedad de los incidentes de insubordinación y perturbación por parte del público pasajero. Este comportamiento incluye altercados físicos, abusos verbales, incumplimiento de las instrucciones de la tripulación y, en algunos casos, actos de terrorismo o sabotaje. Las consecuencias de estos incidentes pueden ser graves y provocar desvíos de vuelos, retrasos e incluso daños en la infraestructura aeroportuaria. El aumento de los comportamientos perturbadores también supone una carga adicional para las líneas aéreas y los aeropuertos, tanto en cuanto a las perturbaciones operacionales como en cuanto a los costos asociados a la mitigación de los incidentes.

2.2. *Lagunas en la jurisdicción legal y su aplicación*

2.2.1. La ausencia de un marco jurídico armonizado para todas las jurisdicciones constituye un obstáculo importante que impide dar una respuesta adecuada al problema de la insubordinación. En virtud de los acuerdos internacionales vigentes, las pasajeras o los pasajeros que incurran en comportamientos perturbadores pueden ser objeto de acciones judiciales, pero las cuestiones jurisdiccionales suelen complicar el proceso. Por ejemplo, un pasajero puede estar sujeto a las leyes de un Estado en función del país de salida o de la matrícula de la aeronave, pero la aplicación real puede verse obstaculizada si el incidente se produce sobre aguas internacionales o en un Estado donde las leyes no se ajustan a las normas internacionales.

2.2.2. A pesar de la existencia del Convenio de Tokio y el Protocolo de Montreal de 2014, varios Estados no han aplicado plenamente dichos instrumentos y muchos no han promulgado las leyes necesarias para procesar eficazmente a las pasajeras y los pasajeros insubordinados. Asimismo, las sanciones por estos delitos no siempre son proporcionales a la gravedad de las acciones. Muchas jurisdicciones siguen basándose en procedimientos de aplicación anticuados que no tienen en cuenta la naturaleza cambiante del comportamiento insubordinado del público pasajero.

2.3. *Fortalecimiento de los marcos jurídicos y los mecanismos de ejecución*

2.3.1. A fin de dar respuesta a estas dificultades, los Estados deben disponer de una autoridad jurídica sólida que procese a las pasajeras y los pasajeros insubordinados. La autoridad jurídica debería revestir un carácter extraterritorial y permitir el enjuiciamiento independientemente de la nacionalidad de la pasajera o del pasajero o del lugar del incidente. Los Estados han de armonizar sus leyes nacionales con los principales instrumentos jurídicos internacionales y velar por que dichas leyes incluyan una serie de sanciones administrativas para los delitos menos graves y acusaciones penales para las perturbaciones más graves.

2.3.2. El Protocolo de Montreal de 2014 debería adoptarse de forma generalizada, ya que aumenta la capacidad de los Estados para ejercer su jurisdicción sobre los comportamientos insubordinados, en especial en el caso de infracciones que se produzcan en el espacio aéreo internacional. Sin embargo, no basta con fortalecer los marcos jurídicos. Ha de reforzarse la cooperación internacional entre los Estados para que las pasajeras y los pasajeros perturbadores rindan cuentas, más allá de su procedencia o del lugar donde se produzca el incidente.

2.3.3. En realidad, estos comportamientos pueden producirse a bordo de una aeronave mucho después de las etapas que corresponden a la facilitación. Los asuntos que competen al Protocolo de Montreal de 2014 podrían tratarse mejor en el Anexo 17 – *Seguridad de la aviación*. De ahí que las normas relativas a los comportamientos insubordinados y perturbadores deban perfeccionarse para abarcar más elementos que deberían trasladarse del Anexo 9 – *Facilitación* al Anexo 17 – *Seguridad de la aviación*.

2.4. *Necesidad de colaboración internacional*

2.4.1. La naturaleza de los viajes aéreos exige que los Estados, los aeropuertos, las líneas aéreas y las fuerzas de seguridad colaboren para prevenir y gestionar los incidentes de comportamiento insubordinado. Dicha colaboración debería incluir el desarrollo de protocolos normalizados para notificar y compartir información sobre pasajeras y pasajeros problemáticos. Al armonizar las medidas de aplicación de la ley, los Estados velan por que las infractoras o los infractores rindan cuentas sin importar dónde se produzca el comportamiento perturbador.

2.4.2. Asimismo, el reconocimiento jurídico mutuo es esencial para derribar las barreras jurisdiccionales. Los Estados deberían establecer acuerdos que reconozcan la ejecución transfronteriza de las sanciones. Se crearía así un proceso más fluido para exigir responsabilidades a las pasajeras y los pasajeros perturbadores, incluso cuando los incidentes se produzcan en jurisdicciones extranjeras.

2.5. *El papel de la OACI y las campañas de sensibilización*

2.5.1. El liderazgo de la OACI es fundamental para impulsar estos esfuerzos. La OACI debería seguir facilitando el desarrollo de normas y mejores prácticas mundiales para gestionar el comportamiento insubordinado de pasajeras y pasajeros. Esto incluye el examen y la actualización de las normas y métodos recomendados (SARPS) pertinentes de los Anexos 9 y 17 de tal manera que reflejen las realidades actuales de la seguridad de la aviación y la seguridad operacional.

2.5.2. La OACI también desempeña un papel crucial en la coordinación de campañas mundiales de sensibilización dirigidas al público pasajero. En ellas deberían ponerse de relieve las graves consecuencias jurídicas de los comportamientos insubordinados y perturbadores, con el objetivo de fomentar una cultura de respeto y cumplimiento entre quienes viajan por vía aérea. Los conocimientos adquiridos a través de las campañas son una herramienta fundamental para reducir el número de incidentes de este tipo, y la OACI se encuentra en una posición única para liderar este esfuerzo a escala mundial.

2.6. *Criterios integrales mundiales*

Para enfrentar el problema de las pasajeras y los pasajeros insubordinados, hacen falta criterios polifacéticos. Los Estados han de fortalecer sus marcos jurídicos y mejorar la capacidad de hacer cumplir la ley. La OACI debe seguir actuando como organismo coordinador para facilitar la cooperación mundial y la armonización de las medidas. Las campañas de sensibilización, en colaboración con las líneas aéreas y los aeropuertos, deben recordar al público pasajero la importancia de la buena conducta. Por último, la formación continua de todo el personal que participa en las operaciones de aeropuerto y de vuelo será crucial para prevenir incidentes antes de que se agraven.

3. CONCLUSIÓN

3.1. La amenaza que suponen las pasajeras y los pasajeros insubordinados es una preocupación creciente para el sector de la aviación. Sin un marco jurídico sólido, una aplicación eficaz y cooperación internacional, la capacidad para gestionar y disuadir este tipo de comportamientos seguirá siendo insuficiente. Las orientaciones de la OACI proporcionan una base valiosa, pero incumbe a los Estados asumir la responsabilidad de aplicar y hacer cumplir las normas. Contar con criterios más uniformes mejorará la seguridad operacional y la seguridad de la aviación en el transporte aéreo, de manera que se reduzcan al mínimo las perturbaciones y que el público pasajero comprenda claramente las consecuencias jurídicas del comportamiento insubordinado.

3.2. El Protocolo de Montreal de 2014, que amplía la jurisdicción sobre las infracciones que se produzcan a bordo de vuelos internacionales, constituye una herramienta importante para gestionar el comportamiento insubordinado. No obstante, su eficacia depende de una amplia ratificación y aplicación por parte de los Estados.