



## ASAMBLEA — 42.º PERIODO DE SESIONES

### COMITÉ EJECUTIVO

#### Cuestión 13: Seguridad de la aviación — Política

#### BUENAS PRÁCTICAS PARA LA PREVENCIÓN Y LA GESTIÓN DE PASAJEROS INSUBORDINADOS Y PERTURBADORES (UPAX)

(Nota presentada por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF))

#### RESUMEN

Esta nota de información ofrece una panorámica de las buenas prácticas para prevenir y gestionar los casos de pasajeros insubordinados y perturbadores (UPAX) en la aviación civil. Destaca el papel fundamental del diálogo social y una participación significativa de los trabajadores y las trabajadoras en el establecimiento de políticas de “tolerancia cero” sólidas y culturas de seguridad eficaces. La nota concluye con una serie de recomendaciones dirigidas a la OACI, sus Estados miembros y las partes interesadas del sector para fomentar enfoques colaborativos que integren a la fuerza laboral y conseguir así un entorno de transporte aéreo más seguro.

|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <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> | Ninguna                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <i>Referencias:</i>               | Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (Convenio de Tokio, 1963)<br>Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (Protocolo de Montreal, 2014)<br>Informe mundial de la ITF sobre la violencia y el acoso en la aviación (2023)<br>Diversas iniciativas del sector y políticas nacionales |

<sup>1</sup> Las versiones en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso fueron proporcionadas por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte.

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 El comportamiento insubordinado y perturbador de algunos pasajeros supone una amenaza persistente para la seguridad operacional de la aviación y para el bienestar de los pasajeros, el personal y las empresas del sector. A pesar de la existencia de marcos jurídicos, los incidentes siguen en aumento, por lo que son necesarias soluciones prácticas y coordinadas. Esta nota de información presenta estrategias eficaces de prevención y gestión y destaca la importancia capital de una participación significativa de los trabajadores y las trabajadoras, así como de un diálogo social sólido, para desarrollar una cultura de seguridad exitosa y garantizar la protección de todas las personas involucradas en el transporte aéreo. La naturaleza multifactorial del comportamiento de los UPAX exige una estrategia de prevención integral y multidimensional.

1.2 Aunque el incumplimiento de las normas y los altercados verbales son los incidentes más frecuentes, también se producen agresiones físicas y amenazas graves para la seguridad de los vuelos. Estos incidentes ocasionan perturbaciones costosas y repercuten en el bienestar de los trabajadores y las trabajadoras del sector de la aviación. Entre los desencadenantes más comunes se encuentran la intoxicación por alcohol, el incumplimiento de las normas (como el uso obligatorio de mascarillas o cinturones de seguridad) y la frustración de los pasajeros debido a retrasos, colas o falta de personal.

## 2. ANÁLISIS

2.1 **Buenas prácticas para la prevención y la gestión de UPAX:** La gestión eficaz de los incidentes relacionados con UPAX requiere un enfoque multifacético que incorpore iniciativas de colaboración, políticas sólidas, formación exhaustiva, campañas de concientización pública y apoyo específico al personal.

2.2 **Alianza y cooperación:** La colaboración entre las múltiples partes interesadas resulta esencial para coordinar políticas y adoptar medidas conjuntas. En España, AENA mantiene una estrecha cooperación con las aerolíneas y las fuerzas policiales y celebra reuniones informativas centralizadas para abordar este tipo de incidentes. En el Reino Unido existe un código de prácticas de carácter voluntario, acordado por las partes interesadas, que promueve un enfoque unificado. La campaña finlandesa “Put yourself in flight mode” (Póngase en modo avión) impulsa la sensibilización mediante acciones conjuntas del sector. La Autoridad Canadiense de Seguridad del Transporte Aéreo (CATSA) aplica una política de tolerancia cero en los controles de seguridad. La Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) colabora activamente con los aeropuertos y minoristas para fomentar la venta responsable de alcohol.

2.3 **Diálogo social y convenios colectivos:** La cooperación directa entre empleadores y representantes de la fuerza laboral (sindicatos) es fundamental para negociar políticas y medidas de apoyo en relación con los UPAX, que a menudo se formalizan mediante convenios colectivos. Aer Lingus (Irlanda) elaboró su política sobre pasajeros perturbadores en colaboración con los sindicatos. Air France (Francia) ha negociado acuerdos con los sindicatos para abordar las “faltas de civismo de los pasajeros”, que incluyen medidas de prevención, formación y apoyo. En el aeropuerto de Bolonia (Italia), una huelga sindical contra la violencia realizada en 2021 dio lugar a la creación de un grupo de trabajo multipartito formado por la Escuela Nacional de Aviación Civil (ENAC) el aeropuerto, la policía y los sindicatos) para implementar una respuesta coordinada. En Colombia, el proyecto de ley 153 de 2024, impulsado por los interlocutores sociales (organizaciones que representan a pilotos y a otras personas trabajadoras del sector aeronáutico), propone sanciones más estrictas y un marco jurídico integral para los comportamientos disruptivos. En Brasil, una legislación similar respaldada por la ITF busca reforzar la seguridad y la protección mediante sanciones claras.

**2.4 Integración de políticas y procedimientos:** Hacen falta políticas exhaustivas y coherentes que abarquen la totalidad del viaje del pasajero para garantizar un enfoque sin fisuras en la gestión de UPAX. Luxair (Luxemburgo) utiliza un sistema de evaluación de riesgos que responde a esta descripción. El código de prácticas que existe en el Reino Unido ofrece un “enfoque común y coherente” que integra los procedimientos de prevención, notificación y denegación de embarque. La Autoridad de Seguridad Operacional de la Aviación Civil de Australia (CASA) de Australia exige a los operadores que mantengan procedimientos sobre UPAX para todas las etapas del viaje. La Administración Federal de Aviación (FAA) de los Estados Unidos de América (EE.UU) aplica una política legal de “tolerancia cero” y proporciona a los aeropuertos un “kit de herramientas de tolerancia cero hacia comportamientos indisciplinados y peligrosos”. En Francia, el 1 de junio de 2022 se anunció un sistema de sanciones administrativas escalonadas que permite imponer multas de hasta 10 000 euros (que se duplican en caso de reincidencia) y prohibiciones de embarque de hasta dos años en aviones de compañías francesas. Además, se mantienen las posibles sanciones penales de hasta cinco años de prisión y multas de 75 000 euros por obstaculizar la labor del personal de vuelo o negarse a cumplir las instrucciones de seguridad. Turquía introdujo multas para disuadir los comportamientos disruptivos y promover la seguridad operacional, en paralelo a las medidas de aerolíneas como Ryanair para hacer cumplir sus propias normas de conducta a bordo. Nueva Zelanda introdujo en 2004, a través de enmiendas a su Ley de Aviación Civil de 1990 (artículo 65P), un nuevo sistema que permite a las autoridades imputar a las personas infractoras mediante un procedimiento penal o emitir una notificación de infracción (similar a una multa por exceso de velocidad) de entre 500 y 1000 dólares neozelandeses, que puede pagarse en el momento, a la llegada o por correo.

**2.5 Formación y desarrollo de capacidades:** Es fundamental dotar al personal de las habilidades necesarias para la prevención, el apaciguamiento y la gestión de UPAX. Esto incluye impartir formación para reconocer y gestionar los “comportamientos anómalos” derivados de discapacidades cognitivas, mentales, neurológicas o sensoriales o de la influencia de sustancias legalizadas, lo que requiere evaluar con discernimiento el comportamiento y la situación. AENA (España) ofrece formación en línea obligatoria sobre la cultura aeroportuaria, incluidas técnicas de desescalada. Lufthansa (Alemania) forma a las tripulaciones de cabina en la gestión de UPAX, incluida la desescalada verbal y la contención. Aviator Airport Alliance (Europa) ofrece al personal de tierra una formación integral centrada en la gestión de conflictos y la intervención temprana. La CASA (Australia) exige a los operadores formación periódica sobre la gestión de UPAX. La IATA ofrece a las compañías aéreas orientaciones exhaustivas y una formación que incluye el uso de actores para realizar ejercicios de desescalada realistas.

**2.6 Campañas de concientización:** Las campañas de información pública sensibilizan a los pasajeros sobre los comportamientos inaceptables y sus consecuencias, a menudo mediante una colaboración multilateral. AENA (España) y el aeropuerto de Bolonia (Italia) participan en la campaña de la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea (EASA) “Listo para volar”. Las campañas “One Too Many” (Uno es demasiado) y “Fly Safely”(Viaje con seguridad) promueven un comportamiento responsable con el apoyo del sector. La FAA (EE. UU.) ha publicado un kit de herramientas de tolerancia cero hacia comportamientos indisciplinados y peligrosos, que incluye videos e imágenes sobre el comportamiento esperado y las consecuencias de su incumplimiento. La campaña finlandesa “Put yourself in flight mode” y los esfuerzos de Colombia por mejorar la “cultura del vuelo” tienen como objetivo fomentar un contrato social positivo para los viajes aéreos.

**2.7 Apoyo y bienestar del personal:** Es fundamental ofrecer un apoyo exhaustivo al personal que se enfrenta a incidentes con UPAX para garantizar su bienestar y resiliencia operacional: AENA (España) ofrece una línea de atención psicológica. Aer Lingus (Irlanda) respalda al personal en los procesos judiciales e incorpora el bienestar en la formación. Air France (Francia) ha suscrito acuerdos con los sindicatos para brindar apoyo al personal, que incluyen asistencia jurídica y “referentes de incivilidad”. En Australia, las aerolíneas han puesto en marcha programas de apoyo entre pares y ofrecen asesoramiento en línea a través de los programas de asistencia a empleados (EAP).

2.8 **Necesidad imperiosa del diálogo social y la participación de los trabajadores y las trabajadoras:** Una participación significativa de la fuerza laboral y sus representantes a través del diálogo social es crucial para prevenir y gestionar eficazmente los altercados con UPAX. El personal de primera línea tiene un conocimiento de primera mano muy valioso sobre situaciones difíciles y técnicas eficaces de desescalada. Su participación garantiza que las soluciones sean prácticas y refuerza su grado de compromiso, lo que hace que las políticas resulten más eficaces y sostenibles. La ITF defiende una participación activa de los trabajadores y las trabajadoras: sus representantes deberían poder expresar su opinión y denunciar incidentes sin temor a represalias, tener acceso a la información necesaria y participar en la elaboración y la implementación de las políticas. Es esencial contar con una “cultura de seguridad operacional” que proteja al personal cuando plantee inquietudes relacionadas con la seguridad o proponga soluciones. Este entorno protector fomenta la notificación de problemas y la mejora continua. La huelga en el aeropuerto de Bolonia y el proyecto de ley colombiano impulsado por los interlocutores sociales demuestran que la acción colectiva y el diálogo social pueden generar mejoras sustanciales en materia de seguridad y propiciar cambios legislativos.

2.9 **Condiciones para el éxito y vías para la expansión mundial:** El éxito de la gestión de UPAX depende de la colaboración entre múltiples partes interesadas, unas políticas claras de tolerancia cero, una formación sólida (incluido el aprendizaje experiencial), una prevención proactiva, un apoyo eficaz al personal y una fuerte disuasión jurídica (incluida la ratificación del Protocolo de Montreal de 2014). Entre las vías para la expansión mundial cabe destacar las siguientes:

- a) **Liderazgo de la OACI:** La OACI debería seguir promoviendo la ratificación urgente del Protocolo de Montreal para cerrar las lagunas jurisdiccionales.
- b) **Difusión de buenas prácticas:** La OACI y los organismos del sector deberían facilitar el intercambio de buenas prácticas, en particular las que incorporan el diálogo social.
- c) **Exigencia del diálogo social:** Los Estados miembros deberían integrar la exigencia de un diálogo social significativo en sus normativas nacionales de seguridad operacional de la aviación tomando como referencia el Convenio 190 de la OIT.
- d) **Recopilación y análisis de datos:** Es necesaria una recopilación mundial estandarizada de datos sobre incidentes con UPAX para contribuir a la elaboración de políticas de base empírica.
- e) **Campañas específicas:** Hay que mantener el apoyo a campañas de sensibilización que eduquen a los pasajeros sobre el comportamiento aceptable y las consecuencias de su incumplimiento, prestando especial atención al consumo responsable de alcohol.
- f) **Inversión en el bienestar de la fuerza laboral:** Debería promoverse la inversión en programas integrales de apoyo al personal en todo el sector.

### 3. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

3.1 El aumento de los comportamientos insubordinados y perturbadores por parte de los pasajeros exige soluciones proactivas, colaborativas e integradas. Para el éxito de estas iniciativas es fundamental la participación significativa del personal y de sus representantes, fomentada a través de un diálogo social sólido.

3.2 **Se recomienda a la OACI y los Estados miembros:**

- a) **priorizar la ratificación e implementación del Protocolo de Montreal (2014):** acelerar su ratificación e implementación efectiva para colmar las lagunas jurisdiccionales y reforzar la disuasión jurídica;
- b) **promover el diálogo social y la participación de los trabajadores y las trabajadoras:** integrar de manera activa los principios del diálogo social significativo y la participación de la fuerza laboral en los marcos nacionales de seguridad operacional de la aviación, tomando como referencia el Convenio 190 de la OIT;
- c) **facilitar el intercambio mundial de buenas prácticas:** elaborar y difundir directrices exhaustivas y estudios de casos sobre la gestión eficaz de los pasajeros insubordinados, poniendo de relieve la colaboración entre múltiples partes interesadas y las iniciativas de formación innovadoras;
- d) **mejorar la recopilación de datos:** establecer mecanismos estandarizados a nivel mundial para la recopilación de datos sobre incidentes con pasajeros insubordinados con el fin de contribuir a la elaboración de políticas de base empírica.

3.3 **Se recomienda a las partes interesadas del sector (aerolíneas, aeropuertos, empresas concesionarias):**

- a) **fomentar marcos de colaboración:** establecer mecanismos formales de cooperación entre múltiples organismos para coordinar la prevención y la respuesta;
- b) **implantar una formación integral:** invertir en formación avanzada, práctica y basada en situaciones realistas para el personal de primera línea, haciendo hincapié en la detección temprana, la desescalada, la autoprotección, la evaluación del comportamiento y la situación, y el conocimiento de las competencias legales, utilizando, cuando proceda, el aprendizaje experiencial;
- c) **lanzar campañas de concientización proactivas:** desarrollar y mantener campañas de concientización pública de gran impacto sobre el comportamiento esperado, las normas de seguridad y las consecuencias del incumplimiento, prestando especial atención al consumo responsable de alcohol;
- d) **priorizar el apoyo y el bienestar del personal:** proporcionar sistemas de apoyo sólidos e integrales al personal afectado, que incluyan ayuda psicológica, apoyo entre pares y asistencia jurídica.