



ASAMBLEA — 41º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN JURÍDICA

Cuestión 41: Programa de trabajo de la Organización en el ámbito legal

REFUERZO DE LAS ACCIONES LEGALES DISUASORIAS CONTRA LOS PASAJEROS DISRUPTIVOS Y/O INSUBORDINADOS EN LA ERA POSTPANDEMIA

[Nota presentada por la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) y la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Líneas Aéreas (IFALPA)]

RESUMEN EJECUTIVO

Los casos de falta de cumplimiento denunciados durante la pandemia de la COVID-19 ante la exigencia de usar mascarilla a bordo han subrayado un problema que ya existe desde hace tiempo, provocado por el comportamiento disruptivo y/o insubordinado de algunos pasajeros a bordo de aeronaves civiles. Aunque las mascarillas ya no son obligatorias en muchos vuelos internacionales, se sigue alentando a que los Estados tomen en cuenta la experiencia reciente y revisen su forma de abordar el problema, en vista de los estándares y prácticas recomendadas (SARP) de la OACI, el material de orientación relacionado y el Protocolo de Montreal de 2014.

Acción: Se invita a la Asamblea a instar a que los Estados revisen su forma de encarar las medidas de disuasión y cumplimiento ante el comportamiento disruptivo y/o insubordinado en los vuelos, y específicamente a que:

- instauren campañas de concientización pública para asegurar que los pasajeros sean conscientes de lo que constituye un comportamiento prohibido y las sanciones legales y de otra índole a las que se exponen, en línea con el Anexo 9 *Facilitación* de los SARPS;
- ratifiquen el Protocolo de Montreal de 2014 (MP14) para eliminar cualquier brecha jurisdiccional; y
- implementen un régimen de sanciones civiles y administrativas, tal y como se describe en el Doc 10117 del Manual de la OACI, según sea apropiado, y aseguren la disponibilidad de una serie de mecanismos de cumplimiento en respuesta a los incidentes de diferentes tipos y grados de severidad con pasajeros disruptivos y/o insubordinados.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se refiere a los objetivos estratégicos 2 (Seguridad) y 3 (Protección y facilitación).
<i>Repercusiones financieras:</i>	No se aplica.

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

Referencias:	<p>Anexo 9 (<i>Facilitación</i>) en el <i>Convenio sobre Aviación Civil Internacional</i></p> <p>Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación de la OACI (<i>ICAO Council Aviation Recovery Task Force, CART</i>) “<i>El despegue: Orientaciones para el transporte aéreo durante la crisis sanitaria causada por la COVID-19</i>”</p> <p><i>Manual de la OACI sobre los aspectos legales de pasajeros irrespetuosos y problemáticos</i> (Doc 10117)</p> <p><i>Protocolo de enmienda al Convenio sobre delitos y otros actos diversos cometidos a bordo de aeronaves, establecido en Montreal el 4 de abril de 2014</i> (Protocolo de Montreal 2014 o MP14) (Doc 10034)</p> <p><i>Resolución A40-28 de la Asamblea de la OACI: Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en el ámbito legal</i> (Apéndice C) (Doc 10140)</p>
---------------------	---

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Los incidentes con pasajeros disruptivos y/o insubordinados a bordo llevan muchos años suponiendo un problema que comparten los Estados miembros de la OACI y el sector de la aviación, desde antes de la pandemia de la COVID-19.

1.2 Conscientes de la necesidad de tomar más medidas de mitigación para reducir el riesgo sanitario a bordo para pasajeros y empleados del sector de la aviación, y la necesidad de estimular la confianza, el Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (CART) publicó en mayo de 2020 “*El despegue: Orientaciones para el transporte aéreo durante la crisis sanitaria causada por la COVID-19*”. Una medida clave para mitigar el riesgo a la salud pública ha sido la exigencia provisional de usar mascarillas, tanto para los pasajeros como para los miembros de la tripulación, y de acuerdo con las recomendaciones sanitarias. La recomendación de usar mascarillas a bordo de las aeronaves fue adoptada universalmente, y algunos Estados lo exigen en virtud de su legislación nacional, o consideran un delito el no llevarla.

1.3 Varios Estados observaron un aumento considerable en el número de pasajeros disruptivos y/o insubordinados que provocaron incidentes relacionados con la falta de cumplimiento ante la obligación de llevar mascarilla. Por ejemplo, la Autoridad Federal de Aviación de los Estados Unidos (FAA) informó de un fuerte aumento en el número de incidentes. Del 1 de enero al 12 de abril de 2022, la FAA recibió más de 1150 denuncias de incidentes, de los cuales un 70 % estaban relacionados con la negativa a cumplir con el mandato federal de usar mascarilla².

1.4 También hubo muchas aerolíneas que han informado de un aumento en el número de incidentes de indisciplina o problemas durante sus operaciones. En numerosas ocasiones, las disputas entre pasajeros que respetan la normativa y otros que la incumplen han derivado en altercados físicos y agresiones. En otros casos, el personal de cabina se ha visto sometido a agresiones verbales y físicas por el simple hecho de pedir que los pasajeros respeten las instrucciones lícitas y legales de llevar mascarilla. Este tipo de comportamiento es un peligro para la salud, la seguridad y el buen orden a bordo. Varios incidentes han llegado a provocar el desvío de vuelos, como ocurrió en un vuelo de París a Delhi el 5 de marzo de 2021.³

² Autoridad Federal de Aviación de los Estados Unidos (FAA)

³ Reuters, «Air France flight made emergency landing in Bulgaria over disruptive passenger» (Un vuelo de Air France realiza un aterrizaje de emergencia debido a un pasajero problemático), 6 de marzo de 2021, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-bulgaria-airfrance-passenger-idUSKBN2AYOHS> y accedida el 3 de junio de 2022.

2. ANÁLISIS

2.1 La pandemia ha provocado que algunos gobiernos, organismos reguladores y organismos de seguridad evalúen cómo evitar mejor los incidentes con pasajeros disruptivos y/o insubordinados, a través de sus comunicaciones y su enfoque sobre la seguridad. Por ejemplo, la FAA de EE. UU. ha cambiado su planteamiento de avisos y orientación por una política de “cero tolerancia”, tomando medidas coercitivas contra quien amenace, intimide o agrede a la tripulación o cualquier otra persona a bordo, o que interfiera con el desempeño de las funciones de la tripulación. Respaldada por una campaña de concientización de gran repercusión pública, la política de la FAA parece haber tenido un impacto disuasorio y se le atribuye el descenso en el número de incidentes en casi un 60 por ciento⁴.

2.2 La IATA ha subrayado de forma sistemática la importancia de las medidas de disuasión para prevenir o reducir los incidentes provocados por el comportamiento de pasajeros disruptivos y/o insubordinados. La experiencia durante la pandemia de la COVID-19 ha ofrecido a los Estados la coyuntura oportuna para revisar sus planteamientos, incluidas las medidas de disuasión. Se pueden considerar las siguientes preguntas:

2.2.1 ¿Son los pasajeros suficientemente conscientes de lo que constituye un comportamiento disruptivo y/o insubordinado a bordo de una aeronave y de las sanciones legales y de otra índole que podrían suscitar?

2.2.2 ¿Disponen los organismos de seguridad del poder legal necesario para responder ante incidentes con pasajeros disruptivos y/o insubordinados en aeronaves matriculadas en el extranjero que posteriormente aterrizan en su territorio nacional?

2.2.3 ¿Existen las herramientas suficientes para exigir el cumplimiento y abordar los distintos tipos de incidente que puedan ocurrir, con sus diversos grados de severidad? ¿Son dichas herramientas las apropiadas para garantizar que los pasajeros insubordinados deban enfrentarse a las consecuencias de su mal comportamiento?

2.3 A lo largo de la última década, la OACI ha actualizado el material de orientación y mejorado sus estándares y prácticas recomendadas para ayudar a que los Estados revisen su enfoque general, medidas de disuasión y herramientas de cumplimiento.

2.4 Por lo que respecta a la concientización de los pasajeros, es crucial que todos ellos comprendan claramente, y especialmente aquellos que vuelan por primera vez, lo que constituye un comportamiento prohibido a bordo y las consecuencias legales y de otra índole que puede tener la falta de cumplimiento. La norma 6.43 del Anexo 9 — *Facilitación* del Convenio de Chicago afirma que “*Cada Estado suscrito deberá, con el fin de disuadir y prevenir comportamientos indisciplinados, promover la concienciación entre los pasajeros de la inadmisibilidad y las posibles consecuencias legales del comportamiento indisciplinado o problemático en las instalaciones de aviación y a bordo de las aeronaves*”.

2.5 Aún existe una falta de claridad con respecto a la jurisdicción del Estado sobre los delitos que se cometen a bordo de las aeronaves, o no existe la capacidad para ejercer dicha jurisdicción. Una encuesta de los departamentos legales de las líneas aéreas miembro de la IATA, realizada en 2020, reveló que en un 60 % de los incidentes se citaban problemas de jurisdicción como el motivo por el que no se emprendían acciones. Esto se debe a que, en la mayoría de los casos, el Convenio de Tokio de 1963 confiere jurisdicción sobre los delitos cometidos a bordo de una aeronave al Estado donde dicha aeronave se encuentra registrada. Esto plantea problemas al aterrizar en un país extranjero, al determinar las fuerzas

⁴ <https://www.faa.gov/newsroom/faa-zero-tolerance-policy-against-unruly-passengers-here-stay>

del orden que no tienen jurisdicción, puesto que la aeronave está registrada en otro Estado. En tales situaciones, es frecuente que se permita que los pasajeros indisciplinados continúen su viaje sin ninguna sanción u otra respuesta por parte del Estado derivada de su conducta inapropiada.

2.6 El Protocolo de Montreal de 2014 (o MP14) abordó expresamente la cuestión otorgando jurisdicción obligada al Estado de desembarque, y concedía así competencias a los Estados para tratar con los pasajeros disruptivos y/o insubordinados que desembarquen en su territorio, sin importar dónde esté matriculada la aeronave. MP14 entró en vigor el 1 de enero de 2020 y actualmente participan [38 Estados](#). La IATA quiere respaldar y promover con firmeza la ratificación de este importante instrumento, conforme a la Resolución A40-28, Apéndice C de la Asamblea de la OACI.

2.7 Por último, las conductas que supondrían un delito en virtud de la ley, relacionadas con la desobediencia de los pasajeros ante instrucciones lícitas del piloto al mando, o por cuenta del piloto al mando, dadas con el propósito de mantener la seguridad de la aeronave y de las personas y la propiedad en su interior, o de mantener el buen orden y la disciplina a bordo, no siempre terminan en acciones legales civiles o penales. Esto se debe a que en muchos Estados no se ha implementado el régimen de sanciones administrativas recomendado en el *Manual de la OACI sobre los aspectos legales de pasajeros* (Doc 10117) disruptivos e insubordinados, lo que permitiría medidas de aplicación rápidas y económicamente asequibles, fuera del sistema de justicia penal.

2.8 La falta de una respuesta civil o criminal adecuada ante conductas disruptivas e insubordinadas socava el objetivo de disuadir dichas conductas. Las sanciones civiles y administrativas expedidas rápidamente por la policía u oficiales de seguridad de la aviación (en algunos sistemas, son sanciones instantáneas que se cobran en el acto) pueden ayudar en este tema, pero no están disponibles en muchas jurisdicciones.

2.9 El *Manual de la OACI sobre los aspectos legales de los pasajeros disruptivos y/o insubordinados* (Doc 10117) proporciona mayor orientación sobre sanciones civiles y administrativas, así como un modelo legislativo. La IATA ruega que un mayor número de Estados consideren adoptar sanciones civiles y administrativas para apoyar la aplicación de la normativa e impedir infracciones en el futuro.

2.10 Por último, para seguir apoyando e informando a los Estados, la IATA ha publicado un nuevo documento estratégico titulado [“Transporte aéreo aún más seguro y agradable para todos: una estrategia para aminorar el problema de los incidentes con pasajeros disruptivos y/o insubordinados”](#) ([Even safer and more enjoyable air travel for all – A Strategy for reducing the problem of unruly and disruptive passenger incidents](#)). Este documento de alto nivel incluye ejemplos de buenas prácticas para destacar los pasos prácticos que los gobiernos pueden tomar para reducir el problema que suponen los pasajeros disruptivos y/o insubordinados. También aporta algunos de los datos más recientes de la IATA y los organismos reguladores claves, así como ejemplos de iniciativas que el propio sector ha implantado para evitar y gestionar dichos incidentes. La IFALPA también publicó un documento que puede consultarse en <https://www.ifalpa.org/media/3695/21pos15-unruly-passengers.pdf>.

3. CONCLUSIÓN

3.1 El aumento en las denuncias de incidentes relacionados con pasajeros disruptivos y/o insubordinados durante la pandemia de la COVID-19 ha subrayado la importancia de esta cuestión y la necesidad de que los Estados revisen con regularidad la eficacia de su planteamiento, para ajustarlo si es necesario.

3.2 La OACI ha desarrollado todas las herramientas y los materiales necesarios para apoyar a los Estados. De ser aplicadas, la IATA considera que las herramientas y medidas que se destacan en los puntos 2.4 a 2.6 anteriores, junto con otras iniciativas del sector, contribuirán a aminorar el número de incidentes con pasajeros disruptivos y/o insubordinados. Esto ayudará a crear una experiencia de viaje aún más segura y agradable para todos.

— FIN —