



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 40º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN JURÍDICA

Cuestión 39: Declaración consolidada de los criterios permanentes de la OACI en la esfera jurídica

**EVOLUCIÓN CON RESPECTO A LA PROMOCIÓN DEL PROTOCOLO DE ENMIENDA AL
CONVENIO SOBRE DELITOS Y OTROS ACTOS DIVERSOS COMETIDOS A
BORDO DE AERONAVES (PROTOCOLO DE MONTREAL DE 2014)**

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

RESUMEN

Más de 4700 millones de pasajeros viajarán seguros en avión en 2019. Este impecable historial de seguridad en la aviación comercial se ha logrado gracias a esfuerzos constantes de gobiernos, compañías aéreas, fabricantes, aeropuertos y otras partes interesadas del sector. Sin embargo, una pequeña minoría de pasajeros serán irrespetuosos y tendrán un comportamiento problemático durante los vuelos, lo que ocasionará un impacto desproporcionado en la seguridad, además de afectar negativamente a otros pasajeros y a la tripulación. Las estadísticas de la IATA y las autoridades individuales de aviación civil indican un aumento en la frecuencia y gravedad de tales incidentes. Es necesario tomar medidas firmes para garantizar que la seguridad no se vea afectada.

Este documento subraya la importancia de la ratificación del Protocolo de Montreal de 2014 al abordar incidentes con pasajeros irrespetuosos o problemáticos y destaca la oportunidad de una mayor aplicación de las sanciones administrativas y civiles para instar medidas coercitivas. La IATA, la IFALPA y la ITF respaldan a la OACI en favor de la ratificación del Protocolo de Montreal de 2014. Unidas, con iniciativas del sector, estas dos importantes acciones asegurarán una disuasión más eficaz, al hacer los vuelos incluso más seguros y agradables para todos.

Decisión de la Asamblea: Considerando la necesidad de abordar la creciente frecuencia y gravedad de dicho comportamiento en pasajeros irrespetuosos y problemáticos, la IATA, la IFALPA y la ITF invitan a la Asamblea a:

- a) instar a los Estados a que ratifiquen el Protocolo de Montreal de 2014 según la Resolución de la Asamblea de la OACI, A39-11, Apéndice C; e
- b) instar a los Estados a que consulten las orientaciones actualizadas propuestas en el *Manual sobre los aspectos legales de pasajeros irrespetuosos y problemáticos (Manual on the Legal Aspects of Unruly and Disruptive Passengers)* —Doc. 10117—, y que consideren el potencial de una mayor aplicación de sanciones administrativas y civiles.

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

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Este documento de trabajo se refiere a los objetivos estratégicos de Seguridad, Protección y Facilitación.
<i>Repercusiones financieras:</i>	Ninguna
<i>Referencias:</i>	<i>Protocolo de enmienda al Convenio sobre delitos y otros actos diversos cometidos a bordo de aeronaves</i> , establecido en Montreal el 4 de abril de 2014 (Doc. 10034) <i>Convenio sobre delitos y otros actos diversos cometidos a bordo de aeronaves</i> , firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963 (Doc. 8364) <i>Manual sobre los aspectos legales de pasajeros irrespetuosos y problemáticos</i> (Doc. 10117), <i>Resoluciones de la Asamblea en vigor</i> (a partir del 6 de octubre de 2016) (Doc. 10075)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Los comportamientos irrespetuosos y problemáticos propios de una pequeña minoría de pasajeros se han convertido en un problema importante al que se enfrentan las compañías aéreas y su tripulación en todo el mundo. Dichos comportamientos incluyen agresiones físicas a otros pasajeros o miembros de la tripulación, acoso, negativas a cumplir con las instrucciones de seguridad, proferir amenazas que podrían poner en peligro la seguridad del vuelo, así como otros actos que afectan al correcto orden y disciplina a bordo.

1.2 La IATA ha estado recopilando datos a nivel global sobre incidentes con pasajeros irrespetuosos y problemáticos desde 2007. En 2017, hubo un incidente por cada 1053 vuelos (2016: un incidente por cada 1424 vuelos). La proporción de incidentes muy graves de Nivel 3 (potencialmente mortales) y de incidentes de Nivel 4 (tentativa de forzar la puerta de la cabina de vuelo) tuvo un repunte en 2017, algo que es motivo de preocupación. Puede consultar más información en <https://www.iata.org/policy/consumer-pax-rights/Pages/unruly-passengers.aspx>.

1.3 Junto con los datos de las autoridades individuales de aviación civil, estas estadísticas son motivo de creciente preocupación en cuanto a la prevalencia y gravedad de incidentes con pasajeros irrespetuosos y problemáticos. La gravedad de algunos incidentes con estos pasajeros irrespetuosos y problemáticos, junto con sus consecuencias operacionales en vuelo o en tierra (en el aeropuerto antes o después del vuelo), resultan alarmantes.

1.4 Conscientes de la necesidad de una disuasión más eficaz, los Estados adoptaron el *Protocolo de enmienda al Convenio sobre delitos y otros actos diversos cometidos a bordo de aeronaves* en un Congreso diplomático en Montreal, con fecha del 4 de abril de 2014 (“MP14”). El MP14 mejora significativamente la capacidad de los Estados de procesar a estos pasajeros irrespetuosos y problemáticos respecto a delitos o actos cometidos a bordo de vuelos que aterrizan en su territorio, incluso en casos en que la aeronave esté registrada en un Estado diferente.

1.5 Para poner en vigor el MP14 es necesaria su ratificación por 22 Estados. Actualmente, existen 20 Estados suscritos (a fecha de 24 de junio de 2019) y Kazajistán, Malasia, Turquía y Uruguay ya forman parte de los Estados suscritos al MP14 este mismo año. Muchos otros Estados están en proceso de ratificación y la IATA, la IFALPA y la ITF esperan que el MP14 entre en vigor durante 2019. No obstante, para garantizar su uniformidad y seguridad, es necesaria una ratificación generalizada. La IATA, la IFALPA y la ITF continúan esforzándose para respaldar a la OACI en el fomento de la ratificación del MP14 a un nivel local, regional y global.

2. RESOLUCIÓN DE LAGUNAS JURISDICCIONALES QUE PERMITEN A LOS PASAJEROS IRRESPECTUOSOS Y PROBLEMÁTICOS EVITAR SU ENJUICIAMIENTO, Y FOMENTO DE MEDIDAS DE SEGURIDAD

2.1 Hoy en día, un tema clave radica en que los pasajeros irrespetuosos y problemáticos —debido a motivos jurisdiccionales— rara vez se enfrentan a un enjuiciamiento a causa de conducta inapropiada. Es más, en dos tercios de los casos, los representantes legales de las compañías aéreas miembros de la IATA mencionaron la carencia de jurisdicción como razón para no ejecutar los enjuiciamientos.

2.2 El *Convenio sobre delitos y otros actos diversos cometidos a bordo de aeronaves*, firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963 (Convenio de Tokio de 1963) confiere jurisdicción sobre los delitos cometidos a bordo de aeronaves al Estado donde se encuentra registrada dicha aeronave. Esto provoca problemas cuando el comandante de la aeronave entrega el pasajero irrespetuoso y problemático a las autoridades policiales, durante el desembarque dentro de un país extranjero, quienes determinan que no poseen jurisdicción si la aeronave está registrada en otro Estado. La imagen 1 plantea esta laguna jurisdiccional en función de cuatro escenarios. Es frecuente que se permita a estos pasajeros irrespetuosos y problemáticos continuar su viaje sin ninguna sanción derivada de su conducta inapropiada. Esta capacidad de actuar con impunidad apenas tiene efecto disuasorio.

2.3 El MP14 aborda este problema mediante la atribución de jurisdicción obligatoria al Estado donde se prevé el aterrizaje. En caso de que la gravedad del incidente sea tal que el comandante decida desviar la aeronave a otro aeropuerto en un país que no constituya el destino programado, ese Estado posee la competencia de hacer valer y ejercitar su jurisdicción. Una vez ampliamente ratificado, el MP14 resolverá las lagunas jurisdiccionales descritas y garantizará que los Estados ostenten las herramientas necesarias para tratar con pasajeros irrespetuosos y problemáticos que desembarquen en su territorio, independientemente de dónde se haya registrado la aeronave.

2.4 Incluso en los casos donde la jurisdicción no sea un problema, existe, a menudo, una reticencia a la materialización de procesos penales contra pasajeros irrespetuosos y problemáticos, especialmente para delitos y actos que sean considerados menos graves. Esto no puede considerarse partícipe del interés público debido a la falta de suficiente tiempo procesal, costes, o bien por cuestiones probatorias. Como resultado, los pasajeros irrespetuosos y problemáticos pueden evitar el enjuiciamiento.

2.5 La falta de una respuesta por parte de las autoridades tras un incidente afecta a la disuasión. Esto podrá abordarse si la policía o los responsables en seguridad aérea ostentan la capacidad de emitir notificaciones de infracción «en el acto», bajo (por ejemplo) un régimen de sanción civil específicamente legislado. El elemento disuasorio se introducirá de nuevo si una persona recibe una multa por conducta inapropiada (disuasión específica) y estas multas pueden ser difundidas públicamente (disuasión general) por los gobiernos, los aeropuertos y las compañías aéreas. Algunos Estados, como Australia, Finlandia, Nueva Zelanda y Singapur tienen un sistema de sanción civil implantado.

2.6 La IATA y la IFALPA han sido parte de un Grupo de trabajo de la OACI para preparar ejemplos y material de orientación con respecto a tales sistemas, para que sirvan como referencia de la comunidad internacional. El *Manual sobre los aspectos legales de los pasajeros irrespetuosos y problemáticos* (Doc. 10117) (que actualiza la Circular 288 de la OACI: *Material de orientación sobre los aspectos legales de pasajeros irrespetuosos/problemáticos*) al respecto de estas cuestiones, ha sido publicado por la OACI. Está demostrado que estos sistemas ahorran un tiempo considerable a las autoridades policiales y a los tribunales. Cuando se emite una notificación de infracción, la persona que la recibe, puede o pagar la multa o bien impugnarla, si así lo desea. El pago de la multa sería normalmente determinativo y no se incluiría como ningún antecedente penal. Aun no siendo apropiado para todos los casos, la IATA, la IFALPA y la ITF elogian la importancia de tal sistema como una herramienta con la que cuenta la policía cuando esta responde ante una conducta irrespetuosa y problemática en el desembarque. En caso de incidentes más graves, puede aplicarse un enjuiciamiento penal.

2.7 Finalmente, la IATA, la IFALPA y la ITF reconocen que el propio sector debe hacer más para tratar de prevenir que se den estos incidentes en la medida de lo posible. Además de proporcionar, tanto a las compañías aéreas como a su personal, materiales orientativos integrales que traten temas tales como la desaparición de conflictos, o un servicio responsable en cuanto al alcohol y sus restricciones, la IATA y la IFALPA están participando en varias campañas de cara al público con un afán de crear concienciación entre los pasajeros con estos tipos de conducta prohibida a bordo, así como para mostrar las consecuencias de un comportamiento irresponsable y delictivo. Esto incluye la campaña #Notonmyflight iniciada conjuntamente con la Agencia Europea de Seguridad Aérea (*European Union Aviation Safety Agency*, EASA) en abril de 2019. Esta se orienta a los tres comportamientos más frecuentes que se dan en incidentes con pasajeros irrespetuosos y problemáticos, a saber: un comportamiento violento, fumar y los estados de embriaguez. Puede consultarse más información en <https://www.easa.europa.eu/notonmyflight>.

3. CONCLUSIÓN

3.1 Con el desarrollo del MP14, los Estados aceptaron que los incidentes que implican a pasajeros irrespetuosos o problemáticos resultan una amenaza importante para la seguridad y protección en el vuelo. EL MP14 otorga a los Estados la capacidad de tratar con pasajeros irrespetuosos y problemáticos que serán entregados a las autoridades tras el desembarque en aeropuertos de su territorio. En suma, las sanciones administrativas y civiles incorporan una mayor serie de medidas coercitivas. Juntas, estas medidas, tendrán un poderoso efecto disuasorio.

3.2 Para garantizar una disuasión más efectiva, el MP14 necesita ser ampliamente ratificado por los Estados. Además, los Estados deberían evaluar el potencial de una aplicación más amplia de las sanciones administrativas y civiles en el caso de incidentes con estos pasajeros irrespetuosos y problemáticos.

Imagen 1: Escenarios que ilustran las lagunas jurisdiccionales en el Convenio de Tokio de 1963

