

COMISSÃO LATINO-AMERICANA
DE AVIAÇÃO CIVIL



LATIN AMERICAN CIVIL
AVIATION COMMISSION

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

SECRETARÍA
APARTADO POSTAL 27032
LIMA, PERÚ

CLAC/GEPEJTA/34/NE/17
23/03/15

**TRIGÉSIMA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS POLÍTICOS,
ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO (GEPEJTA/34)**

(Bogotá, Colombia, 25 al 27 de Marzo de 2015)

**Cuestión 1.4 del
Orden del Día:**

Transporte y política aérea

“Pasajeros Disruptivos”

(Nota de estudio informativa presentada por IATA)

Antecedentes

1. Los pasajeros disruptivos a bordo de aviones en servicio comercial se han convertido en un problema operacional importante que enfrentan las compañías aéreas, la tripulación de vuelo y de cabina a diario.
2. Desde enero de 2007, IATA ha realizado un análisis detallado de incidentes generados por pasajeros disruptivos y sus causas, basado en informes recibidos de sus aerolíneas asociadas. Dicho comportamiento incluye el consumo ilegal de estupefacientes o de cigarrillos, la negativa a cumplir con las instrucciones de seguridad, asaltos a pasajeros o a la tripulación, haciendo amenazas que pudieran afectar la seguridad de la tripulación, pasajeros y aeronaves, abuso sexual o acoso y otros tipos de comportamiento desenfrenado que podría poner en peligro la seguridad o el buen orden y disciplina a bordo de las aeronaves.
3. Las estadísticas de pasajeros disruptivos se obtiene de la Evaluación de Tendencias de Seguridad del Sistema de Análisis e Intercambio de Datos (STEADES, en su sigla en inglés); una base de datos de propiedad y gestionada por la IATA a la que ciertas aerolíneas asociadas presentan informes periódicos voluntarios. Como resultado de lo anterior, es probable que estas estadísticas sub representen la verdadera magnitud del problema.
4. Las estadísticas STEADES (**Adjunto 1**) muestran una clara tendencia al alza de los incidentes de pasajeros disruptivos desde 2007. Solamente en 2013, hubo más de 8.000 informes sobre pasajeros disruptivos. A largo plazo el análisis indica que, para el período 2007-2013, hubo un promedio de 1 incidente de pasajeros disruptivos por 1.600 vuelos. 20% por ciento de todos

los incidentes fueron lo suficientemente graves como para requerir la intervención de los servicios de policía o de seguridad en los respectivos lugares de aterrizaje.

5. El comportamiento de una pequeña minoría de pasajeros disruptivos pone en peligro la seguridad del vuelo, afecta la experiencia de viaje de otros pasajeros, causa interrupción operacional y conlleva significativos costos para las aerolíneas. Por ejemplo, cuando un avión se desvía para desembarcar pasajeros disruptivos para entregarlos a las autoridades competentes, el costo puede ser entre USD 6.000 y USD 200.000, dependiendo del tipo de aeronave y su capacidad.
6. La Convención de Tokio de 1963 ("la Convención") le otorga jurisdicción sobre delitos y otros actos cometidos a bordo de la aeronave al estado de matriculación de la aeronave en cuestión. En muchos casos, el estado donde se desembarca al pasajero carece de jurisdicción (como Estado de aterrizaje) cuando el avión está registrado en otro estado. Muchos incidentes quedan simplemente impunes como resultado, lo que socava el efecto disuasorio que de lo contrario puede tener la Convención.
7. En 2009, el aumento de incidentes de pasajeros disruptivos llevó a IATA a presentar una solicitud formal ante el Comité Jurídico de la OACI para revisar y mejorar el Convenio en aras de proveer a las autoridades policiales con los medios adecuados para demandar (perseguir) a los delincuentes. Un marco legal más fuerte sobre el que los operadores se pudieran apoyar, tendría un fuerte efecto disuasorio.
8. La OACI estableció un Grupo de Estudio de la Secretaría sobre pasajeros disruptivos y en octubre de 2011 acordó que el tema de pasajeros disruptivos debía abordarse por la comunidad internacional y que, por lo tanto, se hacía necesario revisar la Convención de Tokio. Se creó entonces un Subcomité especial del Comité Jurídico para revisar la Convención de Tokio. La 35ª sesión del Comité Jurídico celebrada en Montreal del 6 al 15 de mayo de 2013 debatió un proyecto de texto de un protocolo para revisar la Convención de Tokio decidiendo someterlo al Consejo de la OACI. En su undécima reunión del período de sesiones 199, el Consejo decidió convocar una conferencia diplomática, del 26 de marzo al 04 de abril de 2014, para modificar la Convención de Tokio.

Análisis

9. La conferencia diplomática para enmendar la Convención concluyó el 04 de abril de 2014. El Protocolo Modificatorio del Convenio sobre infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aviones acordado ("el protocolo") recoge la mayoría de las revisiones que la industria aeronáutica a través de IATA ha venido auspiciando.

Tomada en conjunto con las medidas operativas ya adoptadas por las líneas aéreas para prevenir y manejar pasajeros disruptivos, IATA cree firmemente que el protocolo proporcionará un elemento disuasivo eficaz contra comportamientos rebeldes al hacer que las consecuencias de semejantes comportamientos sean claras y exigibles.

10. La extensión de la jurisdicción cerrará las brechas existentes en la Convención, dando a los Estados las herramientas legales necesarias para tratar con pasajeros disruptivos.

Específicamente:

- a) El Protocolo da jurisdicción obligatoria al Estado de aterrizaje previsto (el destino programado). Sin embargo, dos medidas de seguridad se incluyeron para reflejar las

preocupaciones de algunos Estados sobre proporcionalidad y seguridad jurídica. En primer lugar, el delito debe ser suficientemente grave es decir, donde la seguridad del avión o de personas o bienes a bordo del mismo, o bien poner en peligro la disciplina a bordo. En segundo lugar, el Estado de aterrizaje debe considerar si acaso el delito en cuestión es, efectivamente, un delito en el Estado de operador.

- b) Si el avión se desvía a un tercer Estado, el Protocolo da estado la competencia para ejercer la jurisdicción a su discreción.
 - c) El Protocolo establece la jurisdicción obligatoria para el Estado de operador. Lo anterior toma en cuenta la creciente tendencia hacia el arrendamiento de aeronaves, donde el Estado de matrícula de la aeronave no es necesariamente el Estado del operador.
 - a. Además, artículo X del Protocolo aclara ciertos comportamientos que deben considerarse, como mínimo, como delitos y alienta a los Estados a adoptar los procedimientos criminales o legales que corresponda. Estos incluyen agresión física o una amenaza de cometer tal atentado contra un miembro de la tripulación y su negativa a seguir una instrucción legítima dada por o en nombre del comandante del avión (por razones de seguridad). La elaboración de aquellos tipos de conducta que quedan prohibidos mejorará la certeza para los pasajeros, las autoridades policiales y las líneas aéreas.
 - b. El Artículo XIII del Protocolo reconoce el derecho expreso de las líneas aéreas para buscar compensación por los costos incurridos como resultado de comportamientos rebeldes de pasajeros a su discreción. La presencia de esta cláusula debería tener un fuerte valor disuasivo.
 - c. Para que el nuevo Protocolo entre en vigencia debe ser ratificado por al menos 22 Estados.
11. En la Reunión General anual 70 de IATA en junio de 2014, la membresía de IATA, representada por 243 aerolíneas miembros, y el 84% del tráfico aéreo internacional aprobó por unanimidad un conjunto de principios básicos para tratar con pasajeros disruptivos (**Adjunto 2**). Los principios establecen un enfoque integral para abordar el tema, destacando la necesidad de que los gobiernos y la industria trabajen de consuno. Estos sirven como un reconocimiento de la responsabilidad que tiene la industria de implementar políticas y procedimientos tal como la desescalada y el servicio responsable de la formación respecto de la ingesta de alcohol para prevenir y gestionar a los pasajeros disruptivos, mientras que destaca la necesidad de los gobiernos de proporcionar un marco jurídico internacional sólido que opere a modo de un severo disuasivo para comportamientos ingobernables.

Conclusión

12. El comportamiento de una pequeña minoría de pasajeros disruptivos pone en peligro la seguridad del vuelo, afecta la experiencia de viaje de otros pasajeros, causa interrupción operacional y conlleva significativos costos para las aerolíneas. Tratar con este tema exige un enfoque integral con los múltiples actores y partes interesadas. Las líneas aéreas están trabajando en numerosas iniciativas operacionales para prevenir y gestionar estos incidentes, pero la industria no puede lidiar sola con este problema. El Protocolo Modificadorio del Convenio sobre Infracciones y Ciertos Otros Actos cometidos a bordo de aeronaves representa

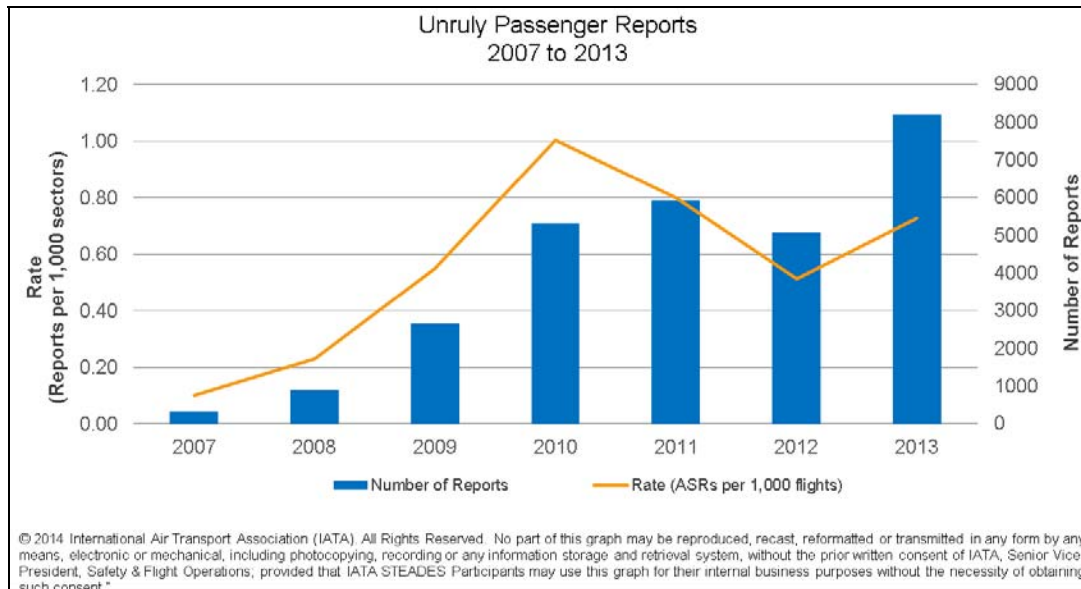
una oportunidad para que los gobiernos pongan en marcha un instrumento jurídico internacional que les de los medios para lidiar más eficazmente con pasajeros disruptivos y para disuadir futuros incidentes. Se necesita una urgente y amplia ratificación del protocolo. Esto debería llevarnos hacia una experiencia de viaje más seguro y más agradable para todos.

13. Al desarrollar el Nuevo Protocolo, los Estados reconocieron que 'la intensificación de la gravedad y frecuencia del comportamiento rebelde a bordo de los aviones puede poner en peligro la seguridad del avión o de las personas o de la propiedad o poner en peligro el buen orden y la disciplina a bordo de la aeronave'. El Protocolo representa así una clara oportunidad para que los gobiernos pongan en marcha un instrumento jurídico internacional que les proporcione los medios para lidiar con pasajeros disruptivos más eficazmente y para disuadir futuros incidentes.

Medidas propuestas al Grupo de Expertos

14. A la luz del creciente e importante problema relativo a pasajeros disruptivos y de los esfuerzos de los Estados miembros de la OACI para fortalecer el marco jurídico internacional que rige estas ofensas y otros actos cometidos en los aviones, se les solicita a los miembros de GEPEJTA que:
 - a. Prioricen la ratificación del Protocolo Modificadorio del Convenio sobre Infracciones y Ciertos Otros Actos cometidos a bordo de aviones (Protocolo de Montreal de 2014).
 - b. Consideren adoptar o enmendar legislación nacional de apoyo que asegure la adecuada activación de poderes jurisdiccionales y persecutorios utilizando la Circular 288 de OACI a modo de pauta.
 - c. Tomen nota de los principios de IATA sobre pasajeros disruptivos y sobre la necesidad de un enfoque integral que incluye múltiples actores interesados para abordar eficazmente el problema de pasajeros disruptivos.

Gráfico: Pasajeros disruptivos - Informes 2007-2013



La metodología STEADES

¿Qué es STEADES?

STEADES es el programa de administración y análisis de datos relativos a incidentes de seguridad de la aviación recopilado por IATA. Además, es una de las fuentes de datos del Centro Mundial de Información sobre Seguridad (GSIC). La base de datos STEADES de Informes de Incidentes Desidentificados de Aerolíneas es la mayor del mundo y ofrece un entorno seguro para que las aerolíneas recopilen y compartan información de seguridad para establecer puntos de referencia y otras necesidades analíticas. STEADES clasifica indicadores de rendimiento de seguridad clave, ayudando a que las aerolíneas evalúen y establezcan objetivos de rendimiento de seguridad de conformidad con los requisitos de ICAO para Sistemas de Administración de Seguridad (SMS, por su sigla en inglés).

¿Quiénes aportan datos a STEADES?

En la actualidad son 170 las aerolíneas que participan en el programa STEADES. En STEADES la participación es voluntaria y, por lo tanto, los datos recogidos, si bien constituyen una muestra significativa, no representan una perspectiva de toda la industria y de todos los eventos de pasajeros indisciplinados en todos los vuelos en todo el mundo.

¿Qué eventos se informan?

STEADES es una base de datos de seguridad que codifica los incidentes de seguridad (es decir, los incidentes de pasajeros disruptivos) que representan una amenaza para la seguridad de vuelo. Estos se clasifican en varias categorías descriptivas que involucran pasajeros, incluyendo comportamientos inadecuados, agresiones a pasajeros, maltratos, fumar en los baños o intoxicación.

PRINCIPIOS BÁSICOS DE IATA SOBRE PASAJEROS DISRUPTIVOS

1. La Convención de Tokio 1963 enmendada por el protocolo de Montreal de 2014 es un marco jurídico internacional moderno y eficaz para tratar el comportamiento disruptivo y desobediente a bordo de aviones. Por lo tanto, los Estados deberían ratificar el protocolo de Montreal de 2014 e implementar los cambios consiguientes en la legislación nacional tan pronto como sea posible;
2. Como medida complementaria importante, los gobiernos deberían considerar legislación para establecer jurisdicción sobre delitos y actos cometidos a bordo de las aeronaves civiles extranjeras que posteriormente aterricen en su territorio con un delincuente todavía a bordo;
3. Los gobiernos deberían aplicar las Circular 288 de la OACI –Material de Orientación Respecto de Aspectos Legales sobre Pasajeros Disruptivos/Disruptivos- y cualquier actualización posterior, como una guía para el desarrollo de la legislación nacional;
4. Los gobiernos y las autoridades nacionales deberían tratar de sensibilizar al público respecto de las consecuencias derivadas de un incumplimiento de las instrucciones de la tripulación u otras conductas que perturben el buen orden y la disciplina a bordo de aeronaves;
5. Allí donde aún no haya sido instaurada, las aerolíneas asociadas deberían implementar una política para el manejo consistente y efectivo de pasajeros disruptivos, según lo establecido en la Práctica Recomendada 1798^a de IATA y las Pautas sobre Prevención y Administración de Pasajeros Disruptivos de IATA;
6. Las aerolíneas asociadas deberían desarrollar programas de capacitación apropiada para su tripulación y personal de tierra enfocados en la prevención y administración incluyendo componentes que traten el servicio responsable de alcohol (de ser aplicable) y técnicas para de-escalar conflictos;
7. Las aerolíneas asociadas deberían informar claramente a los pasajeros respecto de las consecuencias y las sanciones aplicables a comportamientos disruptivos a bordo de los aviones, de manera general y mediante advertencias progresivas, según sea apropiado en los casos específicos; y
8. Se insta a los operadores aeroportuarios, empresas concesionarias de aeropuertos y proveedores de seguridad a participar en los esfuerzos de la industria aeronáutica estableciendo procedimientos en materia de comportamiento disruptivo e indisciplinado y, en particular, reportando sus observaciones pertinentes sobre la conducta en tierra.