



CLAC/GEPEJTA/54-NE/10
14/08/23

QUINCUAGÉSIMA CUARTA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO

(Lima, Perú, 23 – 25 de agosto de 2023)

Cuestión 7 del

Orden del Día: Seguridad de la Aviación y Facilitación.

Pasajeros Insubordinados y/o perturbadores (Nota presentada por Cuba)

Antecedentes

1. En la Segunda Reunión Virtual del Grupo Regional AVSEC/FAL (24 de setiembre de 2020), se formó un Grupo de Tarea que se avocó a evaluar la situación referente al tema de pasajeros insubordinados y/o perturbadores en el transporte aéreo en la región, con motivo de la preocupación de algunos Estados, para capacitar adecuadamente, ante el crecimiento constante de situaciones de insubordinación o perturbación por parte de pasajeros, tanto en tierra como en aire.
2. El Grupo de Tarea conformado, fue coordinado por el Secretario de la Comisión, con participación de Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, y Uruguay.
3. Los términos de referencia abarcaron: recoger y compartir información relevante; confeccionar y realizar una encuesta; elaborar material de orientación para los Estados; realizar un webinar con participación de la industria; realizar un taller con el fin de compartir nuevas experiencias (medidas para evitar la trasmisión del COVID-19). Las tareas mencionadas fueron desarrolladas e informadas al Grupo Regional durante el periodo de octubre de 2020 a noviembre de 2022.

4. La positiva labor realizada en el Grupo Regional sobre esta materia dio como resultado la apertura de un campo de investigación sobre diversos asuntos. No obstante, aunque dichos asuntos fueron informados y discutidos mediante notas de estudios y de información, finalmente no significaron el desarrollo de tareas posteriores, para afrontar esta realidad creciente en la región.

5. Por otra parte, cabe tener presente el Apéndice E titulado “Adopción de legislación interna sobre ciertas infracciones cometidas a bordo de aeronaves (pasajeros insubordinados y perturbadores)” de la Resolución A41-4 de la OACI (**adjunto1**).

6. Asimismo, cabe tener a la vista que en la Undécima Reunión de Directores de Aviación Civil de Norteamérica, Centroamérica y Caribe (NACC/DCA/11) celebrada en Varadero, Cuba, 28 al 30 de junio de 2023 en la cuestión 5 del orden del día, Implementación regional NAM/CAR de seguridad de la aviación/facilitación, la IATA presentó la Nota de Estudio: “CÓMO ABORDAR EL AUMENTO DE INCIDENTES CAUSADOS POR PASAJEROS DISRUPTIVOS Y/O PERTURBADORES EN LOS VUELOS” añadida en el **adjunto2**.

Análisis

7. El fenómeno de los pasajeros insubordinados es creciente y no se ha logrado disminuir a pesar de los llamados que ha realizado la industria y la OACI en este sentido. Dicho lo anterior, dentro del análisis realizado en el Grupo de Tarea mencionado, se constató que la información sobre la materia es estadísticamente poco significativa. Es decir, la relación entre la cantidad de casos y la cantidad de operaciones aérea muestra que no hay suficiente información, para captar la atención de los poderes públicos y tomar medidas al efecto. Si hay evidencia de episodios noticiosos, que por su carácter anecdótico ingresan a la agenda de los medios de comunicación esporádicamente o de manera intermitente.

8. El grupo constató que en los terminales aeroportuarios los procedimientos de la materia en análisis están dispersos o no existen. En consecuencia, es pertinente el desarrollo de medidas de mitigación en tierra, para que prevengan la existencia de pasajeros insubordinados y/o perturbadores, en lo posible antes de que ingresen a zonas de seguridad restringidas y a las aeronaves.

9. En relación con las sanciones, en general y por diversos motivos, no son aplicadas. La evidencia mostró que hay pocos Estados que desarrollan procedimientos para sancionar la conducta de los pasajeros insubordinados y/o perturbadores, especialmente hay muy pocos procesos en sede penal, que efectivamente culminan con un castigo al hecho punible. Dentro de las discusiones se observó que la aplicación de sanciones mediante multas, es decir, que implican dinero para el sancionado, podrían tener mayor efectividad en el sentido de modificar conductas. Sin embargo, en general las sanciones que involucran una multa a los pasajeros, no es la utilizada en Latinoamérica y el Caribe.

10. Una minoría de Estados desarrolla campañas de información masivas, para prevenir las conductas insubordinadas y/o perturbadoras en nuestra región. Hay, por tanto, un espacio no utilizado en el desarrollo de campañas que podrían mitigar o reducir la ocurrencia de estos casos. Sin embargo, aún no se ha producido una iniciativa regional para intentar desarrollar una campaña que abarque a toda Latinoamérica y el Caribe, aun cuando la naturaleza internacional de la aviación hace más que atendible emprender dicha iniciativa.

Conclusión

11. Se ha recogido información suficiente para desarrollar orientaciones a los Estados miembros de la CLAC que podrían contenerse en una recomendación o una resolución de la Comisión que proponga mejorar la información estadística, aplicar sanciones pecuniarias, enfocar la capacitación al personal en tierra, realizar campañas informativas que involucren a más de un Estado, entre otros asuntos. Además, está abierta la posibilidad de analizar el desarrollo de una campaña de carácter preventiva y regional, para informar y formar conciencia en los pasajeros aéreos de los potenciales efectos de ciertas conductas en el transporte aéreo.

Medidas propuestas

12. Se invita al GEPEJTA a:
- a) Tomar conocimiento de la información presentada;
 - b) Solicitar que se constituya un grupo ad hoc del GEPEJTA para analizar un proyecto de resolución o recomendación de la CLAC sobre pasajeros insubordinados y/o perturbadores.
 - c) Solicitar a los Estados que preparen futuras campañas sobre la materia, que evalúen realizarlas con una perspectiva internacional y en conjunto con otros Estados.
 - d) Evaluar si es posible la realización de una campaña para todos los Estados miembros de la CLAC, con financiamiento conjunto.

APÉNDICE E

Adopción de legislación interna sobre ciertas infracciones cometidas a bordo de aeronaves (pasajeros insubordinados y perturbadores)

La Asamblea:

Reconociendo que, en virtud del Preámbulo y del Artículo 44 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional*, uno de los fines y objetivos de la Organización es fomentar la planificación y el desarrollo del transporte aéreo internacional a fin de satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo seguro, regular, eficaz y económico;

Observando el aumento del número y de la gravedad de incidentes notificados en que están involucrados pasajeros insubordinados y perturbadores a bordo de aeronaves;

Considerando las repercusiones de estos incidentes para la seguridad de las aeronaves y de los pasajeros y la tripulación a bordo de estas aeronaves;

Consciente del hecho de que las leyes y reglamentos vigentes de derecho interno e internacional en muchos Estados no son totalmente adecuados para enfrentar eficazmente este problema;

Reconociendo el entorno especial de las aeronaves en vuelo y los riesgos inherentes al mismo, así como también la necesidad de adoptar medidas de derecho interno adecuadas con la finalidad de que los Estados puedan perseguir los delitos que constituyen un comportamiento insubordinado y perturbador a bordo de las aeronaves;

Alentando la adopción de normas jurídicas de derecho interno que permitan a los Estados ejercer su jurisdicción en los casos que corresponda para perseguir los delitos que constituyen un comportamiento insubordinado y perturbador a bordo de las aeronaves matriculadas en otros Estados;

Tomando nota de que el 4 de abril de 2014 los Estados reunidos en la Conferencia internacional de derecho aeronáutico celebrada en Montreal adoptaron el *Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves*, y que la Conferencia decidió no enumerar en el mismo las infracciones y otros actos sino recomendar la actualización de la Circular 288 – *Texto de orientación sobre los aspectos jurídicos de los pasajeros insubordinados o perturbadores* publicada por la OACI en 2002; y

Tomando nota además de la publicación del Doc 10117 – *Manual sobre los aspectos jurídicos del comportamiento de los pasajeros insubordinados y perturbadores*, que incorpora cambios derivados de la adopción del Protocolo de Montreal de 2014 y contiene una lista de infracciones y actos más susceptibles de ser cometidos a bordo de las aeronaves por pasajeros insubordinados y perturbadores.

Por consiguiente:

Insta a todos los Estados contratantes a sancionar lo antes posible leyes y reglamentos de derecho interno para afrontar eficazmente el problema de los pasajeros insubordinados y perturbadores, siguiendo la orientación del *Manual sobre los aspectos jurídicos del comportamiento de los pasajeros insubordinados y perturbadores* (Doc 10117) de la OACI e incorporando, en la medida de lo posible, las disposiciones de la legislación modelo expuestas a continuación;

Exhorta a todos los Estados contratantes a que sometan a las autoridades correspondientes, para que consideren su procesamiento o la instauración de procedimiento administrativo o cualquier otra forma de acción legal, a todas las personas de las cuales tengan razones fundadas para considerar que han cometido cualquiera de los delitos y actos previstos en las leyes y los reglamentos de derecho interno sancionados y para lo cual tienen jurisdicción de conformidad con dichas leyes y dichos reglamentos; y

Alienta a los Estados que aún no lo hayan hecho a considerar la introducción de sanciones civiles y administrativas en respuesta a los actos o infracciones menos graves vinculados al comportamiento insubordinado y perturbador a bordo de las aeronaves de manera expeditiva y efectiva.

Legislación modelo sobre ciertos delitos cometidos a bordo de aeronaves**Artículo 1: Agresión y otros actos de interferencia contra un miembro de la tripulación a bordo de una aeronave**

Comete un delito toda persona que a bordo de una aeronave cometa cualquiera de los siguientes actos:

- (1) agresión física o amenaza de cometer tal agresión contra un miembro de la tripulación;
- (2) intimidación o amenaza verbal contra un miembro de la tripulación, cuando dicho acto interfiere en el desempeño de las funciones del miembro de la tripulación o disminuye la capacidad de éste para desempeñar dichas funciones;
- (3) negativa a obedecer instrucciones legítimas impartidas por el comandante de la aeronave, o en nombre del comandante de la aeronave, con la finalidad de:
 - (a) proteger la seguridad de la aeronave o de las personas o bienes dentro de la misma; o
 - (b) mantener el orden y la disciplina a bordo.

Artículo 2: Agresión y otros actos que ponen en peligro la seguridad operacional o comprometen el orden y la disciplina a bordo de una aeronave

- (1) Comete un delito toda persona que a bordo de una aeronave cometa un acto de violencia física contra una persona o de agresión sexual o de pedofilia.
- (2) Toda persona que cometa a bordo de una aeronave cualquiera de los siguientes actos comete un delito, si es probable que ese acto ponga en peligro la seguridad operacional de la aeronave o la seguridad de una persona a bordo, o si dicho acto compromete el orden y la disciplina a bordo de la aeronave:
 - (a) agresión, intimidación o amenaza, física o verbal, contra otra persona;
 - (b) acto intencional que causa daños a los bienes o la destrucción de los mismos;
 - (c) consumo de bebidas alcohólicas o de drogas que conduzca a un estado de ebriedad o exaltación.

Artículo 3: Otros actos que constituyen delitos a bordo de una aeronave

Comete un delito toda persona que a bordo de una aeronave cometa cualquiera de los siguientes actos:

- (1) fumar en un lavabo o en otro lugar cuando dicho acto esté prohibido;
- (2) desactivar un detector de humo u otro dispositivo de seguridad a bordo de la aeronave;
- (3) hacer funcionar un artículo electrónico portátil cuando dicho acto esté prohibido.



OACI

Organización de Aviación Civil Internacional
Oficina para Norteamérica, Centroamérica y Caribe

NOTA DE ESTUDIO

NACC/DCA/11 — NE/48

15/06/23

**Undécima Reunión de Directores de Aviación Civil de Norteamérica, Centroamérica y Caribe
(NACC/DCA/11)**

Varadero, Cuba, 28 al 30 de junio de 2023

Cuestión 5 del

Orden del Día:

Implementación regional NAM/CAR de seguridad de la aviación/facilitación

**CÓMO ABORDAR EL AUMENTO DE INCIDENTES CAUSADOS POR PASAJEROS DISRUPTIVOS Y/O
PERTURBADORES EN LOS VUELOS**

(Presentado por la Asociación de Transporte Aéreo Internacional – IATA)

RESUMEN EJECUTIVO	
<p>La recuperación de la aviación civil internacional está en marcha tras la pandemia de COVID-19 con un tráfico aéreo mundial en enero de 2023 de 84,2%, al nivel de enero de 2019. Desafortunadamente, la tasa de incidentes de pasajeros disruptivos y perturbadores reportados a bordo de los vuelos también ha aumentado desde 1 incidente por cada 835 vuelos en 2021 a 1 incidente por cada 568 vuelos en 2022. Los estados de Norte América, Centro América y Caribe (NACC, en su sigla en inglés) han demostrado un fuerte liderazgo en la adopción de medidas para abordar este problema. Sin embargo, se requieren urgentes medidas para continuar mejorando la seguridad y así garantizar una experiencia de pasajeros sin problemas y proteger a la tripulación de cabina.</p>	
Acción:	<p>Acción: Se invita a la Reunión NACC a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instar a todos los estados NACC a que revisen su enfoque para disuadir comportamientos disruptivos y perturbadores en sus vuelos, instándolos específicamente a: <ol style="list-style-type: none"> i) Ratificar el Protocolo de Montreal de 2014 (MP14) para eliminar brechas jurisdiccionales ii) Complementar los procesos penales con un régimen de sanciones civiles y administrativas, como se describe en el Manual de la OACI, Doc. 10117, para garantizar que existan mecanismos de aplicación adecuados a la gravedad de los incidentes de pasajeros disruptivos y perturbadores. <p>Asegurar que los viajeros estén al tanto de las conductas indisciplinadas y prohibidas a bordo de los vuelos y de las sanciones legales y de otro tipo que están vigentes según la Norma 6.45 en el Anexo 9 - <i>Facilitación</i></p>
Objetivos Estratégicos:	Seguridad
Referencias:	<ul style="list-style-type: none"> - Anexo 9 («Facilitación») del Convenio sobre Aviación Civil Internacional. - Manual de la OACI sobre aspectos jurídicos relativos a pasajeros rebeldes y perturbadores (doc. 10117).

	<p>- Protocolo modificatorio del convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, preparado en Montreal el 4 de abril de 2014 (Protocolo de Montreal de 2014 o MP14). Resolución A41-4 de la Asamblea de la OACI: Declaración consolidada sobre la continuación de las políticas de la OACI en el ámbito jurídico (Anexos C y E)</p>
--	---

1. Introducción

1.1 La creciente frecuencia y gravedad de incidentes disruptivos y perturbadores de pasajeros a bordo de vuelos ha sido una preocupación compartida por los estados miembros de NACC y la industria aeronáutica por varios años.

1.2 El tráfico aéreo mundial en enero de 2023 se situó en 84,2 % del nivel de enero de 2019, lo que demuestra que la recuperación tras la pandemia de COVID-19 está en marcha. Sin embargo, a medida que el tráfico se ha ido recuperando, las aerolíneas informan de un aumento preocupante en la tasa de incidentes de pasajeros disruptivos a bordo de vuelos. Estos incidentes, que incluyen fumar en los baños, no seguir las instrucciones de la tripulación, acoso verbal, y agresiones físicas a la tripulación y a otros pasajeros, amenazan la seguridad y el buen orden a bordo. Lo anterior conduce a retrasos y desvíos de vuelos, afectando así la experiencia de viaje de los demás pasajeros y el entorno de trabajo de la tripulación de cabina.

1.3 Algunos estados miembros de NACC ya han tomado medidas para abordar este problema. Por ejemplo, México ha firmado el Protocolo de Montreal 2014 (MP14) indicando su intención de incorporarse en el futuro. Sin embargo, se necesitan más medidas para abordar este problema creciente.

2. Discusión

2.1 Los incidentes insurrectos y perturbadores son causados por una pequeña fracción de los pasajeros de las aerolíneas pero, sin embargo, tienen un impacto desproporcionado.

2.2 La IATA recopila datos de seguridad de las aerolíneas participantes en su programa IDX, incluidos los informes de incidentes que incluyen descriptores relacionados con incidentes de pasajeros rebeldes y perturbadores. Durante 2021 y 2022 hubo más de 20,000 informes de pasajeros rebeldes presentados por más de 40 aerolíneas alrededor del mundo. Si bien los datos tienen algunas limitaciones (no todas las aerolíneas presentan este tipo de informes a la IATA), este es el único conjunto de datos a nivel mundial que existe respecto de estos incidentes de rebeldía y perturbaciones; además, las estadísticas muestran tendencias y, en particular, la naturaleza de los incidentes.

2.3 En 2021, la tasa general de informes de pasajeros rebeldes y perturbadores fue de 1 incidente por cada 835 vuelos. Esta tasa aumentó a 1 incidente por cada 568vuelos. Cuando analizamos los informes de los miembros, se utilizan descriptores que nos ayudan a clasificar el tipo de eventos. Puede haber varios descriptores por incidente.

2.4 El incumplimiento (*non-compliance*) es el descriptor número uno de incidentes tanto en 2021 como en 2022. El incumplimiento abarca muchos comportamientos. En términos de frecuencia de

la ocurrencia de casos de incumplimiento, fumar en los baños es el mayor problema, seguido por fumar cigarrillos electrónicos, el abrocharse los cinturones de seguridad, y la colocación del equipaje de mano. Los informes de incidentes de abuso físico (0,036 incidentes por cada 1.000 vuelos en 2021 comparados con 0,058 en 2022) y de abuso verbal (0,137 en 2021 comparado con 0,220 en 2022) también están aumentando, lo que constituye un motivo de significativa preocupación.

2.5 La IATA ha abogado constantemente por un elemento disuasorio más enérgico para abordar el problema del comportamiento indisciplinado y perturbador. Dado que la recuperación de la pandemia de COVID-19 está en marcha, la IATA cree que este sería el momento oportuno para que los estados revisen sus medidas disuasorias vigentes, considerando las siguientes preguntas:

2.5.1 ¿Tienen los fiscales y los organismos encargados de hacer cumplir la ley los poderes legales necesarios para hacer frente a incidentes de pasajeros rebeldes en aeronaves registradas en el extranjero que aterrizan en nuestro territorio?

2.5.2 ¿Se dispone de suficientes herramientas de aplicación adecuadas a los diferentes tipos y gravedades de los incidentes que pueden ocurrir? ¿Son suficientes para garantizar que los pasajeros rebeldes se enfrenten a las consecuencias de su mal comportamiento?

2.5.3 ¿Son los viajeros aéreos (algunos de los cuales tal vez nunca hayan volado antes) suficientemente conscientes de lo que constituye un comportamiento indisciplinado y perturbador a bordo de un avión y respecto de cuáles son las sanciones legales y de otro tipo que se les podría aplicar?

2.6 Durante la última década, la OACI ha desarrollado nuevos instrumentos jurídicos, tales como materiales de orientación actualizados y Normas y Prácticas Recomendadas mejoradas, que pueden ayudar a los estados a revisar su capacidad propia disuasiva.

2.7 Actualmente existe una falta de claridad sobre la jurisdicción del estado sobre los delitos cometidos a bordo de aeronaves, o bien una falta de capacidad para ejercer dicha jurisdicción. Una encuesta realizada por los departamentos legales de las aerolíneas miembros de la IATA en 2020 encontró que en el 60% de los incidentes, las cuestiones jurisdiccionales se citaron como la razón por la que las demandas fracasaron.

2.8 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 aeronaves al estado en el que está matriculada cada aeronave. Esto causa problemas al aterrizar en un país extranjero donde la policía determina que no tienen jurisdicción porque la aeronave está matriculada en otro estado. En tal escenario, los pasajeros rebeldes son liberados para continuar su viaje sin ninguna sanción por su mal comportamiento.

2.9 El MP14 aborda específicamente esta cuestión al otorgar jurisdicción obligatoria al estado de aterrizaje previsto, otorgando poderes a los estados para procesar a pasajeros rebeldes que aterricen en su territorio, independientemente de dónde esté matriculada la respectiva aeronave. El MP14 entró en vigor el 1 de enero de 2020 y actualmente tiene [43 estados firmantes](#). Cuatro estados SAM ya son firmantes del MP14. La IATA insta a todos los estados a que ratifiquen este importante instrumento de conformidad con la Resolución A41-4 de la Asamblea de la OACI, Apéndice C.

2.10 Comportamiento que equivalga a delitos relacionados con la negativa de los pasajeros a seguir una instrucción legal dada por o en nombre del piloto al mando con el fin de proteger la seguridad de la aeronave o de las personas o de bienes en ellas; o mantener el buen orden y la disciplina a bordo, lo que no siempre conduce a una acción de tipo penal. Esto se debe a que, en muchos estados, el régimen de sanciones administrativas recomendadas en *el Manual de la OACI sobre Aspectos Jurídicos de Pasajeros Rebeldes y Perturbadores* (OACI Doc 10117), no ha sido aplicado permitiendo la adopción de medidas rápidas y rentables contra pasajeros rebeldes y perturbadores fuera del sistema de justicia penal.

2.11 La ausencia de una respuesta civil o penal adecuada al comportamiento indisciplinado y perturbador de los pasajeros socava el objetivo de disuadir dicha acción mediante un cumplimiento efectivo. Las sanciones civiles y administrativas emitidas rápidamente por la policía o por los funcionarios de seguridad de la aviación (en algunos sistemas "in situ") no están disponibles en muchas jurisdicciones.

2.12 En el *Manual de la OACI sobre Aspectos Jurídicos de Pasajeros Rebeldes y Perturbadores* (OACI Doc 10117) se proporciona una orientación ampliada sobre sanciones civiles y administrativas, incluida una legislación modelo. La IATA insta a más estados a considerar la adopción de un régimen de sanciones civiles y administrativas para asegurar su cumplimiento y disuadir futuros delitos.

2.13 En términos de la conciencia del viajero, es esencial que todos los pasajeros, especialmente aquellos que vuelan por primera vez, entiendan claramente qué constituye un comportamiento prohibido a bordo y qué acciones legales o de otro tipo pueden resultar en casos de incumplimiento. La norma 6.45 del Anexo 9 – *Facilitación* del Convenio de Chicago establece que *"Cada estado contratante, para disuadir y prevenir el comportamiento indisciplinado, promoverá la toma de conciencia de los pasajeros sobre la inaceptabilidad y las posibles consecuencias jurídicas de un comportamiento indisciplinado o perturbador en las instalaciones aeronáuticas y a bordo de las aeronaves"*. Por lo tanto, la IATA insta a los estados miembros a trabajar con las compañías aéreas en campañas de sensibilización y de comunicación a los pasajeros para prevenir futuros incidentes.

2.14 Finalmente, para apoyar e informar mejor a los estados, la IATA publicó recientemente un documento de estrategia actualizado titulado [*"Viajes aéreos aún más seguros y agradables para todos: Una estrategia para reducir el problema de los incidentes de pasajeros rebeldes y perturbadores"*](#). Este documento de alto nivel utiliza ejemplos de buenas prácticas para destacar los pasos prácticos que los gobiernos pueden tomar para reducir significativamente el problema de los pasajeros rebeldes y perturbadores. También proporciona algunos de los últimos datos de IATA y de reguladores clave, al igual que algunos ejemplos de iniciativas que la propia industria ha implementado para prevenir y gestionar tales incidentes.

3. Conclusión

3.1 El aumento de la tasa notificada de incidentes de pasajeros disruptivos y perturbadores durante la pandemia de COVID-19 pone de relieve una vez más la necesidad de un elemento disuasorio más enérgico en contra de este tipo de comportamiento. La OACI ha elaborado todos los instrumentos y medidas necesarias para ayudar a que los estados tomen medidas respecto de esta cuestión.

3.2 De ser aplicadas, la IATA considera que las herramientas y medidas destacadas en los puntos 2.7 a 2.10 anteriores, junto con las iniciativas de la industria, conseguirán una disminución general de incidentes disruptivos y perturbadores ayudando así a crear una experiencia de viaje aéreo aún más segura y agradable para todos.