

# Un transporte aéreo más seguro y más placentero para todos

Guía para mitigar los incidentes con pasajeros insubordinados o perturbadores





## Índice

<b>1. Resumen .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Introducción .....</b>	<b>4</b>
2.1 Dimensión del problema.....	4
2.2 Tipos de infracciones .....	6
<b>3. Planteamiento en dos fases para reducir los incidentes con pasajeros insubordinados y/o perturbadores.....</b>	<b>8</b>
3.1 Fase 1 – Comunicación de los tipos de conductas prohibidas a bordo de una aeronave.....	8
3.2 Fase 2 – Medidas más firmes y eficaces .....	9
3.2.1 Jurisdicción.....	10
3.2.2 Aplicación .....	12
3.2.3 La función de las listas restrictivas de pasajeros insubordinados y/o perturbadores .....	13
<b>4. Prevención y gestión de incidentes a bordo.....</b>	<b>15</b>
4.1 Formación y orientación.....	15
4.2 Iniciativas de las partes interesadas .....	15
4.3 Campañas de sensibilización.....	16
<b>5. Bibliografía y recursos .....</b>	<b>18</b>

# 1. Resumen

El transporte aéreo internacional es, con diferencia, el medio de transporte más seguro, con más de 4.000 millones de pasajeros que viajan sanos y salvos cada año (antes de la pandemia). Este extraordinario historial de seguridad es el resultado de los esfuerzos colectivos y la colaboración entre gobiernos, fabricantes de aeronaves, aerolíneas y muchos otros actores del sector. La mayoría de los clientes solo desean llegar a su destino de forma segura, cómoda y sin incidentes. Sin embargo, el comportamiento insubordinado y perturbador de una pequeña minoría de pasajeros tiene un impacto muy negativo en los demás pasajeros y en la tripulación de cabina, cuyo trabajo principal es garantizar la seguridad operacional, seguridad de la aviación civil y la comodidad a bordo.

En 2014, los Estados miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) reconocieron la frecuencia y gravedad crecientes de este tipo de incidentes y acordaron cambios sustanciales en el derecho aéreo internacional con la adopción del *Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves* (Protocolo de Montreal 2014 o MP14). Desarrollaron, además, el *Manual sobre los aspectos jurídicos del comportamiento de los pasajeros insubordinados y perturbadores* (Documento 10117), una guía para asistir a los gobiernos en la formulación de medidas jurídicas apropiadas como medio de impulsar la aplicación de la legislación a fin de garantizar la imposición de sanciones adecuadas —como civiles y administrativas— al tipo de infracción o acto perturbador.

Más recientemente, la pandemia del COVID-19 puso en el punto de mira de los gobiernos y organismos reguladores la cuestión del comportamiento disruptivo, a raíz del incumplimiento del uso obligatorio de mascarillas higiénicas. Por suerte, la mayoría de estas restricciones se han eliminado tras la mejora de la situación de salud pública; pero los gobiernos, organismos reguladores y autoridades de orden público ya se han concientizado de la necesidad de estudiar y poner en práctica medidas más firmes para prevenir conductas indisciplinadas a bordo de una aeronave.

Las estrategias y ejemplos de buenas prácticas que se presentan en este documento ponen de relieve cuatro áreas básicas en las que el papel de los gobiernos es decisivo para mejorar la seguridad aérea con medidas de prevención para reducir las infracciones a bordo de una aeronave:

- Establecimiento de la Norma 6.45 del [Anexo 9 - Facilitación](#), destinada a sensibilizar a los viajeros sobre las conductas inaceptables a bordo de una aeronave; informa sobre sanciones legales y de cualquier otra naturaleza.
- Eliminación de los límites jurisdiccionales, que impiden a las autoridades locales de seguridad y a los jueces ocuparse de los pasajeros insubordinados cuando aterrizan en su territorio.
- Revisión exhaustiva de los instrumentos existentes con el fin de garantizar la aplicación de la ley en caso de comportamiento insubordinado y/o perturbador, y adopción de medidas adecuadas a la naturaleza de la infracción o acto cometido, con especial atención a las sanciones civiles y administrativas como complemento de las sanciones penales, si procede.
- Respaldo de las iniciativas de prevención y gestión de todos los actores del sector.

La OACI ha desarrollado los instrumentos necesarios para asistir a los gobiernos en esta materia. De aplicarse, ATA considera que las medidas mencionadas, junto con las iniciativas de la industria, contribuirán a reducir el número de infracciones a bordo. Así, la experiencia de viaje será aún más segura y satisfactoria para todos. IATA está lista para trabajar con los gobiernos y apoyarlos en esta importante labor.

## 2. Introducción

Las expresiones "pasajero insubordinado", "pasajero perturbador" y "pasajero insubordinado y/o perturbador" se refieren a los pasajeros que no respetan las normas de conducta a bordo de las aeronaves o que no siguen las instrucciones de los miembros de la tripulación, lo que constituye una amenaza para la seguridad del vuelo o el orden y la disciplina a bordo de la aeronave.

Prácticamente no hay semana en la que los medios de comunicación no se hagan eco de algún incidente protagonizado por algún pasajero conflictivo a bordo de un vuelo. Y si bien es cierto que este tipo de pasajeros representa una minoría insignificante respecto a los 4.300 millones de pasajeros que viajan en avión cada año (antes de la pandemia), su impacto es desmesurado. Tales incidentes pueden:

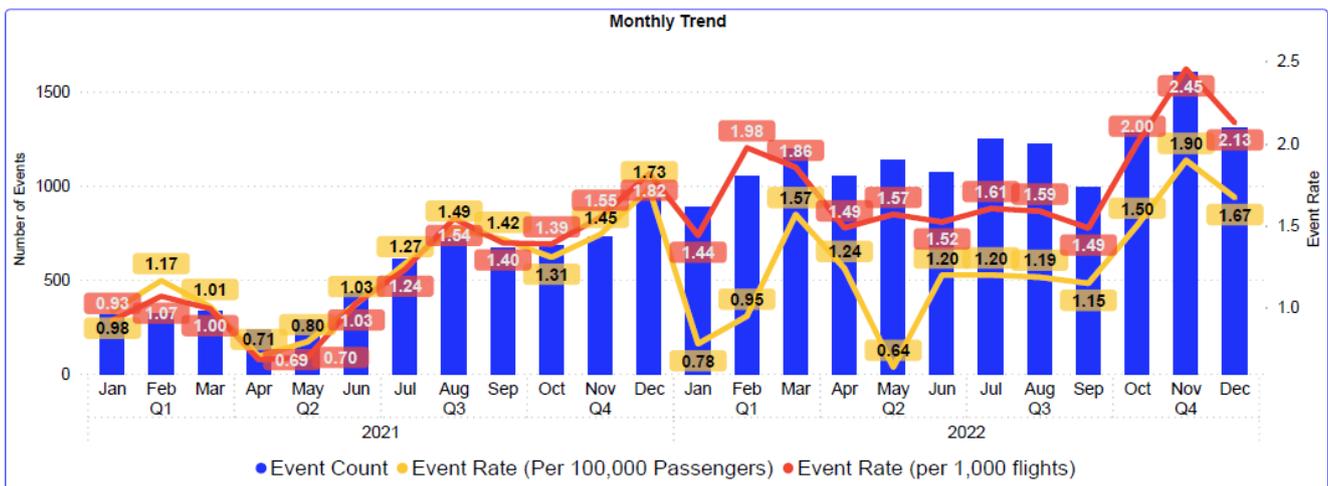
- amenazar la seguridad del avión, de algún otro pasajero o de la tripulación;
- causar daños físicos o psicológicos a los demás pasajeros y a la tripulación;
- causar contratiempos a otros pasajeros como consecuencia de la interrupción de las operaciones (por ejemplo, retrasos o desvíos).

### 2.1 Dimensión del problema

Las estadísticas de la industria y de los organismos reguladores, como la Autoridad de Aviación Civil del Reino Unido, la [Autoridad Federal de Aviación de los Estados Unidos](#) (FAA, por sus siglas en inglés) y la Agencia Europea de Seguridad (EASA), señalan una tendencia creciente a largo plazo de la frecuencia y gravedad de los incidentes protagonizados por pasajeros insubordinados. [A la luz de estos datos](#), parece evidente que este seguirá siendo un problema que habrá que seguir de cerca.

IATA IDX – Reporte de Incidentes con Pasajeros Insubordinados – enero 2021 a diciembre 2022

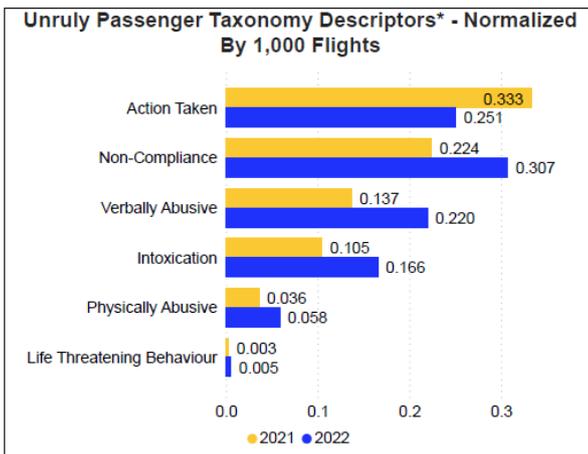
**Tasa de incidentes 2021:** 1 incidente por 835 vuelos. **Tasa de incidentes 2022:** 1 incidente por 568 vuelos.



La propia IATA lleva desde 2007 recopilando y analizando informes de seguridad de las aerolíneas miembro relacionados con algún pasajero insubordinado y/o perturbador. La data contenida en el sistema IDX es la única base de datos que contiene información sobre incidentes con pasajeros insubordinados. El reporte más reciente de enero 2021 a diciembre de 2022 ha sido desarrollado usando datos agregados y no identificados del sistema IDX de IATA. Un total de 20,301 reportes fueron extraídos durante este periodo.



La tasa de incidentes por cada 1,000 vuelos para el año calendario fue de 1.2 o 1 incidente por cada 835 vuelos. Esto representa un incremento de 1.76 o 1 incidente por cada 568 vuelos en 2022. El no cumplimiento con las instrucciones de la tripulación se constituyó como el descriptor más frecuente (0.224 por 1,000 vuelos en 2021, incrementándose a 0.307 en 2022) como se muestra a continuación. El número de reportes que mencionan la agresión verbal o física también se incrementó en 2022.



Tasa equivalente (1 incidente por x número de vuelos)

Descriptor	2021	2022
Action taken	3,003	3,984
Non-compliance	4,464	3,257
Verbally abusive	7,299	4,545
Intoxication	9,524	6,024
Physically abusive	27,778	17,241
Life threatening	333,333	200,000

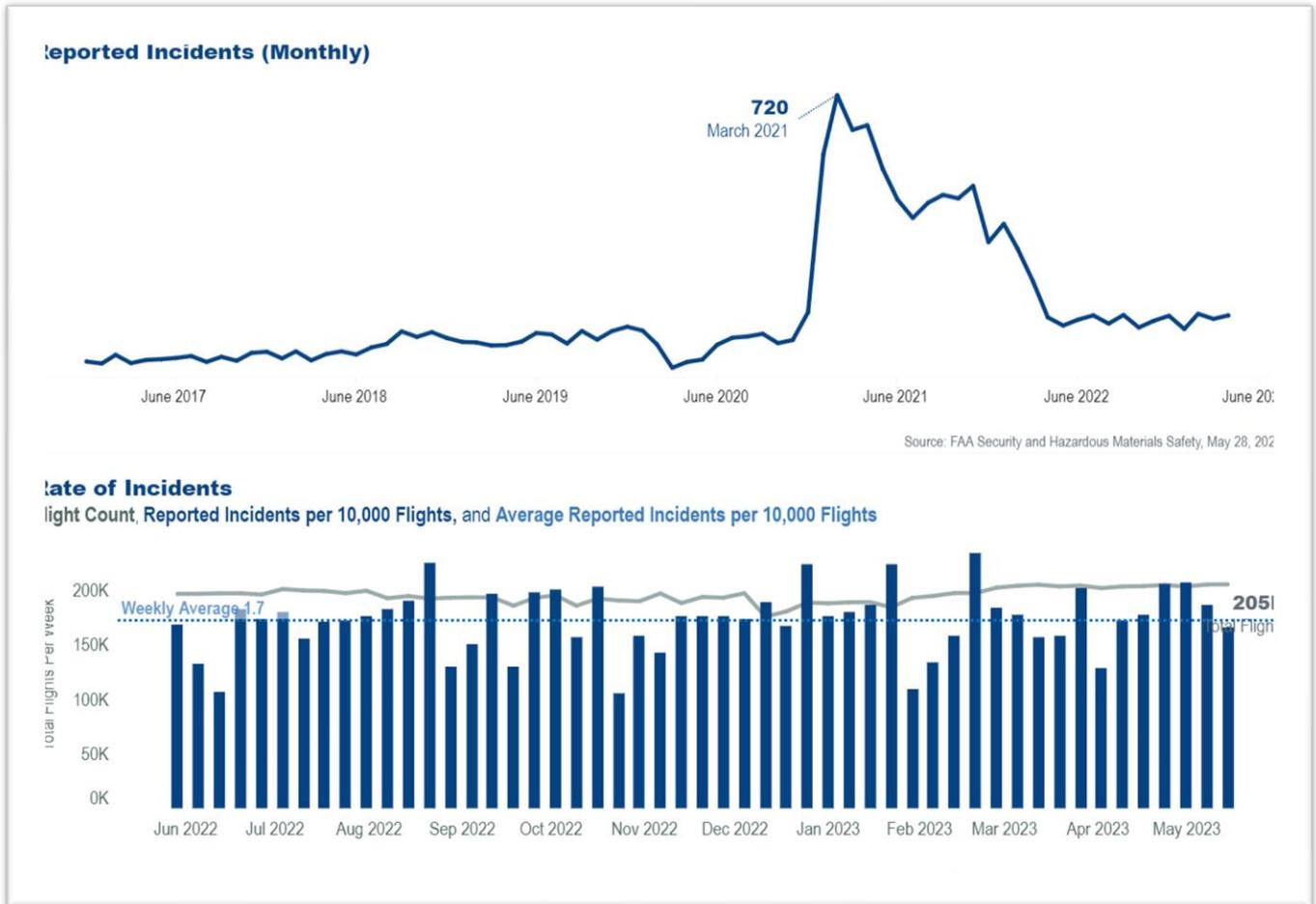
La clasificación de "acción tomada" significa que la aerolínea que reportó clasificó su informe con detalles de cualquier acción tomada. Estas acciones a veces pueden clasificarse a su vez en el siguiente nivel como "advertencia dada", "llamado a la policía", "pasajero retenido", etc. Muchos de los informes solo detallan el comportamiento del pasajero, sin agregar las acciones tomadas. Un solo informe puede caer en múltiples categorías de clasificación.

Tras el análisis de incumplimiento en mayor detalle, los siguientes descriptores se resaltan en orden de frecuencia de ocurrencia:

- Fumar cigarrillos, cigarrillos electrónicos, vaporizadores y otros dentro de la cabina o en los lavabos.
- Abrocharse el cinturón de seguridad
- Equipaje de mano (exceso de los límites permitidos o no guardarlo apropiadamente cuando es requerido)
- Consumo de bebidas alcohólicas propias

El incumplimiento de las instrucciones de la tripulación exigidas por la legislación o los reglamentos nacionales puede tener implicaciones para la seguridad. Por ejemplo, fumar en el baño constituye un riesgo de incendio, mientras el consumo de bebidas alcohólicas no servidas por la tripulación puede resultar en una intoxicación por parte del pasajero lo que podría tener implicaciones al momento de evacuar la aeronave en caso de una emergencia. Dicho esto, es importante tener en cuenta que muchos de estos incidentes pudieron haber sido reducidos a un desenlace satisfactorio por la tripulación utilizando su entrenamiento, pero aun así fueron reportados al sistema.

## Tendencia de la conducta insubordinada según la FAA de los EE.UU. - 2022



## 2.2 Tipos de Infracciones

Nivel 1 <b>Leve</b>	Nivel 2 <b>Moderado</b>	Nivel 3 <b>Grave</b>	Nivel 4 <b>Apoderamiento ilícito de la aeronave</b>
Incumplimiento deliberado de las normas de seguridad.  Ruidoso/dinámico/nervioso, en particular si viaja en grupo.  Polémico.	Agresividad física.  Conducta obscena o lasciva.  Daños materiales a la aeronave.	Peligroso.  Exhibición o uso de armas.  Intención o amenaza de daños físicos.	Intento de secuestro.  Sabotaje.  Amenaza de Muerte.

Fuente: Guía de buenas prácticas para la seguridad operacional en cabina, IATA. Edición 7 (2022).

La mayoría de las conductas insubordinadas registradas se clasifican en el nivel 1, generalmente son de naturaleza verbal y antisocial. Por ejemplo, no ponerse la mascarilla o no abrocharse el cinturón de seguridad. La mayoría de estos casos pueden ser gestionados de forma favorable por la tripulación de cabina mediante técnicas adecuadas, si bien siempre existe el riesgo de que este tipo de incidentes se intensifique, interfiera en las labores de la tripulación y altere el orden y la disciplina a bordo.

Asimismo, cuando alguien está bajo los efectos del alcohol u otro tipo de drogas, pero no se comporta de forma conflictiva, se suele clasificar como falta leve. Se debe tener en cuenta que cualquier pasajero bajo los



efectos del alcohol o cualquier tipo de drogas, incluidos medicamentos, representa un riesgo para la seguridad, tanto para ellos mismos como para los demás pasajeros, como por ejemplo en el caso de pasajeros que no pueden seguir las instrucciones de seguridad o no pueden abandonar la aeronave en caso de emergencia.

Los incidentes de los niveles 2 y 3 son de naturaleza material y pueden poner en peligro la seguridad de la aeronave o de las personas o bienes a bordo. En el caso de agresión a un miembro de la tripulación de cabina, la lesión sufrida podría impedirle realizar sus funciones esenciales. Los pasajeros rebeldes que dañan o manipulan los equipos de seguridad de la aeronave también ponen en riesgo la seguridad a bordo.

#### **Resumen:**

- A pesar de su baja frecuencia, los incidentes provocados por pasajeros insubordinados y/o perturbadores son motivo de gran preocupación, tanto para los gobiernos como para las aerolíneas, dada la amenaza que suponen para la seguridad de los pasajeros, de la tripulación y de la aeronave.
- La tendencia a largo plazo de la frecuencia y gravedad de las conductas conflictivas está creciendo.
- Si bien el incumplimiento de las instrucciones de la tripulación representa un problema desde hace años, la negación a utilizar mascarilla durante las restricciones por la pandemia ha despertado la conciencia de los gobiernos respecto al problema de las conductas insubordinadas a bordo de aeronaves.

## 3. Planteamiento en dos fases para reducir los incidentes con pasajeros insubordinados y/o perturbadores

### 3.1 Fase 1 – Comunicación de los tipos de conductas prohibidas a bordo de una aeronave

La cabina de un avión es un entorno único. Los comportamientos que algunas personas pueden considerar aceptables en tierra adquieren un aspecto completamente diferente en el entorno de un avión que viaja a 500 millas por hora y a seis millas sobre el suelo. Por ejemplo, mientras que fumar en un baño de un edificio puede ser ilegal y una molestia para la salud pública, fumar en un baño durante un vuelo no solo es ilegal, sino que también podría tener consecuencias graves o incluso fatales en caso de que se produzca un incendio. Esto solo es una muestra de la necesidad de concientizar sobre los tipos de conductas prohibidas a bordo de las aeronaves y la sanción correspondiente.

Uno de los pilares de la seguridad a bordo es la necesidad de cumplir obligatoriamente las instrucciones de la tripulación y la relación de respeto entre esta y los pasajeros. Por ello, diversos tratados internacionales, como el Convenio de Tokio de 1963, hacen referencia a la necesidad de mantener "orden y disciplina" a bordo. Los gobiernos y los reguladores de la aviación son firmes defensores de la protección del consumidor. Pero también deben exigirle a este una actitud responsable con respecto a la seguridad operacional y a la seguridad de la aviación civil.

**"Los gobiernos y los reguladores de la aviación son firmes defensores de la protección del consumidor. Pero también deben exigirle a este una actitud responsable respecto a la seguridad operacional y a la seguridad de la aviación civil".**

Es esencial que todos los pasajeros, especialmente aquellos que vuelan por primera vez, entiendan con claridad lo que constituye un comportamiento prohibido a bordo y qué acciones legales o de otra naturaleza pueden resultar en caso de incumplimiento. Los Estados han reconocido la importancia de garantizar que los viajeros entiendan sus responsabilidades y las consecuencias de una conducta inadmisibles. 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 sensibilización de los pasajeros sobre conductas inadmisibles en las instalaciones aeroportuarias y a bordo de una aeronave, así como de las posibles consecuencias jurídicas".*

La difusión debe realizarse a través de los medios de comunicación, las redes sociales y en el entorno del aeropuerto (por ejemplo, en los monitores de información de vuelos o en los mostradores de facturación). En el pasado, por ejemplo, Transport Canada desarrolló una gama de carteles desplegable. Por su parte, las aerolíneas, los aeropuertos y otras partes interesadas pueden contribuir a las campañas de sensibilización.

Sin embargo, paralelamente, es necesario tomar medidas coercitivas adecuadas contra quienes incumplan las normas. Si no existen sanciones a tales comportamientos, los mensajes no tendrán el éxito deseado.

## 3.2 Fase 2 – Medidas más firmes y eficaces

Es evidente que es preferible prevenir la ocurrencia de conductas perturbadoras que tratar de manejarlas durante el vuelo. La forma en que las tripulaciones de tierra y de cabina reaccionan a estas situaciones es crucial. Las técnicas para prevenir y gestionar incidentes se tratan en la sección 4. IATA cree firmemente que la disuasión es esencial en la prevención de tales incidentes. Las aerolíneas quieren que sus clientes disfruten de un viaje seguro y placentero. No se puede tolerar ni una sola conducta que ponga en riesgo la seguridad y la tranquilidad a bordo. Y los pasajeros deben saber que este tipo de conductas puede tener graves consecuencias. Las sanciones son un poderoso mensaje para quienes creen que las normas no son para ellos.

### Ejemplo de buenas prácticas: Campaña de la Administración Federal de Aviación (FAA) de Estados Unidos

La FAA de EE. UU. ha registrado un incremento de los incidentes a consecuencia de comportamientos amenazantes o violentos por parte de algunos pasajeros durante la pandemia entre 2020 y 2021. Muchos de estos incidentes están relacionados con el uso obligatorio de mascarilla a bordo de una aeronave en EE. UU.

En enero de 2021, el presidente de la FAA firmó una resolución por la que se establecen medidas más estrictas para los pasajeros disruptivos, como respuesta a situaciones de agresión física relacionados con el uso obligatorio de mascarilla.

Hasta ese momento, las medidas de la FAA para evitar los incidentes de pasajeros insubordinados consistían en advertencias, asesoramiento y sanciones civiles. Con la introducción de la nueva política de "tolerancia cero", la FAA tiene luz verde para emprender acciones legales contra cualquier pasajero que agrede, amenace o intimide a los miembros de la tripulación de una aerolínea, u obstaculice sus funciones.

Además de promover el comportamiento responsable de los pasajeros y seguir con su campaña de "tolerancia cero", la FAA ha desarrollado un conjunto de estrategias de sensibilización, que incluyen:

- mensajes en formato digital en los monitores del aeropuerto;
- noticias y comunicados de prensa;
- videos en espacios públicos (que podrían usarse en sitios web de aerolíneas y aeropuertos, sistemas de entretenimiento a bordo, etc.);
- mensajes en redes sociales.

La campaña, respaldada por medidas coercitivas firmes, ha logrado reducir los casos registrados en un 60% desde el pico en 2021. Desde entonces, la FAA ha impuesto multas por valor de más de 7 millones de dólares.

Para más información sobre estos recursos innovadores de sensibilización, conforme al cumplimiento de las obligaciones del Anexo 9 - *Facilitación*, pulse [aquí](#).



En este sentido se deben revisar algunos aspectos relevantes:

- ¿Conocen los viajeros lo que constituye un comportamiento conflictivo a bordo y qué sanciones legales o de otra índole pueden resultar?
- ¿Tienen los gobiernos jurisdicción sobre actos cometidos a bordo de aeronaves extranjeras una vez en el destino?
- ¿Cuentan los gobiernos con medidas adecuadas para abordar los diferentes tipos de infracciones? ¿Son suficientes para garantizar el tipo de sanción según sea el caso?

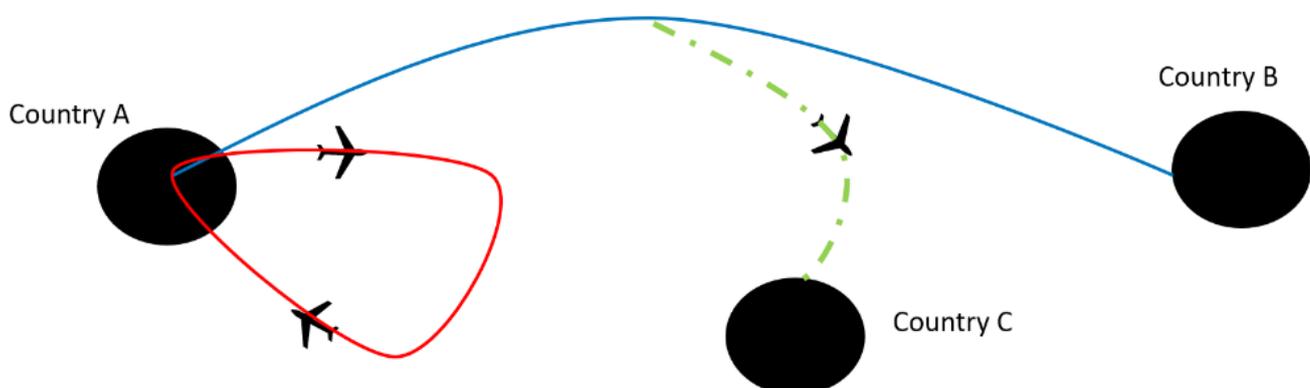
**“Si agredes a un empleado en una tienda o restaurante, lo más probable es que te detengan y te procesen. Hazlo en un vuelo internacional y lo más probable es que no te sancionen”.**

### 3.2.1 Jurisdicción

Si agredes a un empleado en una tienda o restaurante, lo más probable es que te detengan y te procesen. Hazlo en un vuelo internacional y lo más probable es que no te sancionen. Esto se debe a que, según la legislación internacional vigente (Convenio de Tokio de 1963), el Estado de matrícula de la aeronave es competente para ejercer su jurisdicción sobre infracciones y actos cometidos a bordo, que serán tipificados y sancionados por las autoridades competentes en base a su sistema jurídico. Por ejemplo, si un pasajero insubordinado y/o perturbador agrede a un miembro de la tripulación en un avión de matrícula británica (G-) que viaja a Tailandia, las autoridades de este país no tendrán competencia jurisdiccional para actuar cuando el avión aterrice, a lo que se suma la distancia de las autoridades competentes del Reino Unido (9.500 km) y la diferencia horaria, por lo que el pasajero será puesto en libertad sin cargos. En efecto, en un sondeo realizado a los departamentos jurídicos de las aerolíneas miembro de IATA, más del 60% de los encuestados destacaron que las cuestiones jurisdiccionales explican la ausencia de acciones legales a nivel global.

Otro problema se plantea cuando la aeronave se alquila sin tripulación a un operador que no vuela habitualmente al Estado de matrícula de la aeronave, como se muestra en el escenario 4 del cuadro anterior. Con más del 50% de la flota mundial arrendada, sin una ratificación global del MP14, el problema de la jurisdicción a la hora de tratar con algún pasajero insubordinado y/o perturbador puede empeorar.

#### Limitaciones jurisdiccionales en el Convenio de Tokio 1963



**La aeronave está matriculada en el país A y la aerolínea tiene su base en dicho país. Tras el despegue, se produce un incidente con algún pasajero disruptivo durante el vuelo hacia el país B (destino previsto).**

**Escenario 1** – El comandante decide regresar al país A. La aeronave está matriculada en el país A. Las autoridades de seguridad y los jueces tienen competencia jurisdiccional. ¡Ningún problema!

**Escenario 2** – El comandante decide continuar el vuelo hacia el país B (destino previsto). Las autoridades del país A, donde la aeronave está matriculada, tienen competencia jurisdiccional en virtud del Convenio de Tokio de 1963. Pero están a 5.000 km de distancia. ¿Qué pueden hacer las autoridades de seguridad del aeropuerto del país B? Normalmente, el pasajero quedará libre sin cargos.

**Escenario 3** – El comandante decide desviarse hacia un aeropuerto en el país C, pero el país A tiene jurisdicción en ese país. El caso es el mismo que en el escenario 2.

**Escenario 4** – La aeronave se alquila sin tripulación y está matriculada en el país D. En este caso, tanto las autoridades del país A (donde la aeronave realiza la mayoría de los vuelos hacia/desde) como del país B o C carecen de jurisdicción. El 50% de la flota mundial está arrendada, por lo que las limitaciones jurisdiccionales son aún mayores.

### ¿Qué es el Protocolo de Montreal de 2014 y cuál es su propósito?

En 2014, los Estados miembro de la OACI reconocieron la necesidad de subsanar las limitaciones jurisdiccionales en el derecho aéreo internacional y acordaron el Protocolo de Montreal 2014 o MP14. Está más allá del alcance de este documento de alto nivel explicar en detalle las ventajas legales del MP14, si bien se puede obtener más información en el [Paquete Administrativo de la OACI \(Doc. 10034\)](#). En términos sencillos, el MP14 amplía las disposiciones jurisdiccionales del Convenio de Tokio de 1963, para que el Estado de aterrizaje previsto tenga la jurisdicción necesaria y pueda ocuparse de los pasajeros insubordinados con arreglo a su propia legislación, independientemente del Estado de matrícula/registro de la aeronave. Además, el Estado del operador también tiene la opción de ejercer su jurisdicción. De este modo se subsanan las mencionadas limitaciones jurisdiccionales y se ofrece a los gobiernos la posibilidad de perseguir y aplicar medidas coercitivas contra los pasajeros disruptivos cuando proceda.

### Principales ventajas

- Jurisdicción ampliada al Estado de aterrizaje o al Estado del operador para iniciar procedimientos penales, administrativos o de otra naturaleza – termina con las limitaciones jurisdiccionales.
- Protección de tripulantes y pasajeros de transportistas nacionales.
- Mantiene la seguridad de los vuelos:
  - seguridad de la aeronave, las personas y los bienes a bordo;
  - mantiene el buen orden y la disciplina a bordo.

### Situación

Como ocurre con todos los tratados internacionales, la legislación nacional tarda en adaptarse a las enmiendas introducidas. Sin embargo, el MP14 entró en vigor el 1 de enero de 2020 y, a 21 de noviembre de 2022, [45 Estados](#) lo habían ratificado, nueve de los cuales se han adherido este año. Entre ellos, Kenia, Perú, Ruanda y Rumanía. IATA estima que alrededor del 33% del tráfico internacional está actualmente cubierto por Estados signatarios del MP14, y colabora con la OACI para instar a más Estados a que ratifiquen el MP14 de acuerdo con la [Resolución de la Asamblea A41-4 Apéndice C](#). IATA está llevando a cabo una campaña con los gobiernos para promover los beneficios del MP14, dirigida por los equipos de las oficinas locales de IATA en coordinación con las asociaciones regionales.

### Resumen – Se insta a los Estados a que:

- Emprendan una revisión de las disposiciones jurisdiccionales existentes en sus leyes/reglamentos nacionales relativas a pasajeros insubordinados y/o perturbadores, con el apoyo de los Documentos 10117 y 10034 de la OACI.
- Evalúen las medidas legislativas nacionales u otras necesarias para adherirse/aprobar o ratificar el MP14 e iniciar el proceso necesario para formar parte de este.
- Depositen el instrumento de ratificación/adhesión/aprobación (en el Doc. 10034 figura un modelo de instrumento).

### 3.2.2 Aplicación

Trabajar en aras de la armonización y de la coherencia es un primer paso fundamental para reforzar una política internacional de disuasión. Sin embargo, el mero hecho de que un gobierno tenga jurisdicción no conlleva la detención, acusación o procesamiento de un pasajero disruptivo. A menudo, los jueces evalúan la gravedad percibida del incidente y determinan que incoar un procedimiento penal no redundará en beneficio de interés público ni supondrá un uso adecuado de unos recursos limitados. Esto puede deberse a la saturación de los tribunales, los costes de los procesos y/o los medios probatorios. La inacción por parte de las autoridades en estos casos socava la disuasión, lo que permite a algunos pasajeros disruptivos actuar con impunidad. Esto también disuade a las aerolíneas y a las tripulaciones de notificar más incidentes y dedicar su tiempo a respaldar estos procesos.

Es necesario que los gobiernos dispongan de un conjunto amplio de medidas coercitivas que puedan aplicarse a los distintos tipos de infracciones cometidas por pasajeros disruptivos. IATA defiende en concreto el uso de sanciones civiles y administrativas cuando proceda. Imaginemos, por ejemplo, que la policía pudiera notificar una infracción administrativa "in situ", en el momento del aterrizaje, como ocurre en el caso de exceso de velocidad. El elemento disuasorio está patente cuando una persona es multada por su conducta (disuasión específica), próxima en el tiempo a la infracción, y pueden ser difundidas por (disuasión general) por los gobiernos, aeropuertos y aerolíneas.

#### Ejemplo de buenas prácticas: Francia

Mucho antes de plantearse la revisión de la Convenio de Tokio de 1963, Francia, junto con otros países (como Australia, Canadá, Reino Unido y Estados Unidos), ampliaron sus disposiciones jurisdiccionales para incluir el Estado de aterrizaje bajo la legislación nacional. De este modo, Francia podía asumir la jurisdicción sobre los incidentes de pasajeros insubordinados en el momento del aterrizaje en territorio francés, cualquiera que fuera el Estado de matrícula de la aeronave. Ahora bien, si Francia ya contaba con disposiciones sobre la jurisdicción del Estado de aterrizaje en virtud de la legislación nacional, ¿por qué ratificó posteriormente el MP14 el 1 de mayo de 2021?

La respuesta es que el Gobierno francés reconoció que se trata de dos extremos de una ruta. Si bien disponía de los medios para hacer frente a cualquier incidente con pasajeros insubordinados a su llegada a territorio francés, esto no ayudaba a las aerolíneas francesas frente a incidentes en territorio extranjero. Así, para garantizar la armonización internacional, Francia se adhirió al MP14 en 2021. Esto demuestra su fuerte liderazgo como Estado líder en aviación y miembro del Consejo de la OACI, y la ratificación del MP14 muestra el apoyo francés a los instrumentos multilaterales de derecho aéreo acordados bajo los auspicios de la OACI, un hecho que debe animar a otros Estados a ratificar el MP14.

Tras la Conferencia Diplomática en la que se aprobó el MP14, se constituyó un grupo de trabajo de la OACI encargado de actualizar y preparar material de orientación adicional y ejemplos relativos a dichos sistemas como referencia para la comunidad internacional. En la actualidad existe un manual normativo a disposición de los Estados conocido como [Documento 10117 de la OACI - Manual sobre los aspectos jurídicos del comportamiento de los pasajeros insubordinados y perturbadores](#). Es sabido que estos sistemas de sanciones civiles y administrativas ahorran un tiempo considerable a las autoridades del orden público y a los tribunales. Cuando se notifica una infracción, la persona sancionada puede pagar la multa o impugnarla si lo desea. Aunque no sirve para todos los casos, IATA considera que este sistema es una herramienta que las



autoridades de seguridad pueden tener a su disposición, por ejemplo, para casos de naturaleza civil. Los procedimientos penales seguirán siendo aplicables a los incidentes más graves.

**“Es necesario que los gobiernos dispongan de un conjunto amplio de medidas coercitivas que puedan aplicarse a los distintos tipos de infracciones cometidas por pasajeros disruptivos. IATA defiende en concreto el uso de sanciones civiles y administrativas cuando proceda”.**

En la 41ª Asamblea de la OACI, los Estados acordaron la [Resolución A41-4](#), Apéndice E, que proporciona un modelo de legislación sobre las infracciones cometidas a bordo de las aeronaves y "*alienta a los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de introducir sanciones civiles y administrativas para hacer frente de manera rápida y eficaz a los actos o infracciones menos graves relacionados con el comportamiento insubordinado y perturbador a bordo de una aeronave*".

#### **Resumen – Se insta a los Estados a que:**

- Revisen las medidas coercitivas actuales para hacer frente a las distintas infracciones causadas por pasajeros insubordinados y perturbadores, utilizando como guía el *Manual de la OACI Doc. 10117*.
- Ante la falta de jurisdicción, en particular cuando se trate de tipos de incidentes de poca gravedad, deberían estudiarse nuevas medidas, como sanciones civiles y administrativas, para aumentar el efecto disuasorio, de conformidad con el apéndice E de la Resolución A41-4 de la OACI.

#### **Ejemplo de buenas prácticas: Nueva Zelanda**

Nueva Zelanda introdujo en 2004 un nuevo sistema para tratar las infracciones cometidas por pasajeros insubordinados, modificando la Ley de Aviación Civil de 1990. El artículo 65P establece dos opciones para cuando las autoridades consideren que se ha cometido un delito en un vuelo internacional: (a) acusar a la persona con arreglo al procedimiento penal ordinario o (b) notificar la infracción. Este último, al igual que una multa por exceso de velocidad, indicará los detalles de la presunta infracción y la tasa a pagar (que actualmente oscila entre 500 y 1.000 dólares neozelandeses). Puede notificarse *in situ*, a su llegada, o enviarse por correo a su domicilio. El demandado puede pagar la multa en un plazo de 28 días, bien en un aeropuerto internacional, bien solicitando una comparecencia ante el tribunal.

#### **Ejemplo de buenas prácticas: Francia**

El 1 de junio de 2022, [Francia anunció](#) un sistema de sanciones administrativas graduales que pueden ser utilizadas por la autoridad administrativa competente contra un pasajero perturbador que se oponga o se niegue a cumplir una instrucción de seguridad dada por el personal de vuelo a bordo de una aeronave operada por una aerolínea francesa.

Se prevén dos clases de sanciones:

- Multa administrativa por un importe máximo de 10.000 euros (susceptible de duplicarse en caso de reincidencia) y la prohibición de embarcar durante un periodo máximo de dos años a bordo de aeronaves explotadas por una aerolínea francesa.
- Hasta cinco años de prisión y multa de 75.000 euros.

### **3.2.3 La función de las listas restrictivas de pasajeros insubordinados y/o perturbadores**

Las líneas aéreas pueden denegar el embarque a personas que supongan un riesgo para la seguridad del vuelo, de acuerdo con las condiciones de transporte y la legislación local. Sin embargo, algunos pasajeros insubordinados a los que se les ha denegado el transporte simplemente han cambiado de transportista.



En respuesta al aumento de conductas disruptivas registradas por incumplimiento del uso obligatorio de mascarillas higiénicas durante la pandemia del COVID-19, se empezó a demandar la creación de un registro de pasajeros insubordinados que fuera gestionado por los gobiernos. Hasta la fecha, sólo un pequeño número de países dispone de tales listados restrictivos, según la información de que dispone IATA.

En opinión de IATA, en la mayoría de los casos, los listados restrictivos nacionales de pasajeros insubordinados o similares no son necesariamente el medio más eficaz para abordar el problema de este tipo de pasajeros por las siguientes razones:

- La principal prioridad es que los gobiernos a) solucionen el problema de las limitaciones jurisdiccionales ratificando el MP14 y b) garanticen la existencia de medidas coercitivas y su aplicación efectiva.
- La elaboración de dichos listados podría restar esfuerzos políticos y legislativos que podrían dedicarse a los apartados a) y b) del punto anterior, incluida cualquier consideración política pertinente y la aplicación de sanciones civiles y administrativas.
- La gestión y el mantenimiento de los listados restrictivos podría ser complejo a nivel jurídico, exigir muchos recursos y ser costoso, con relación al número de incidentes.

#### **Resumen:**

IATA considera que la reducción de las barreras jurisdiccionales y otras barreras prácticas existentes para el cumplimiento de la legislación es una forma más eficaz de emplear el valioso tiempo y esfuerzo legislativo. Sin embargo, cuando se hayan superado, o cuando exista una petición específica de las aerolíneas en ese mercado, los listados restrictivos pueden ser una medida adicional que los gobiernos podrían considerar.

## 4. Prevención y gestión de incidentes a bordo

Aumentar la disuasión es importante, pero se trata de un esfuerzo a medio y largo plazo. Mientras, evitar que se produzcan incidentes perturbadores es un objetivo clave para el sector, que reconoce que tiene un importante papel que desempeñar. La formación de la tripulación de cabina, las iniciativas de todos los actores de la aviación y las campañas de sensibilización asociadas son elementos importantes que pueden marcar una diferencia real a la hora de evitar, mitigar y/o gestionar los incidentes con pasajeros insubordinados

### 4.1 Formación y orientación

Las normas de la Auditoría de Seguridad Operacional (IOSA, por sus siglas en inglés) de IATA exigen que las aerolíneas miembro cuenten con políticas y procedimientos que aborden el comportamiento insubordinado y que incluyan como mínimo: la identificación, el desembarque, la retención y la notificación de los pasajeros disruptivos. Las directrices que apoyan estas medidas contemplan el suministro responsable de alcohol.

Las normas de formación de IOSA obligan a las aerolíneas miembro a impartir formación sobre defensa personal y el uso de dispositivos de protección no letales (cuando se porten) en la gestión de este tipo de incidentes. La guía para apoyar estas normas incluye la recomendación de escenarios basados en la competencia y la evaluación.

**“En 2014 IATA aprobó una resolución en su Asamblea General Anual celebrada en Doha, en la que pedía a las aerolíneas miembro que pusieran en marcha políticas y procedimientos adecuados para garantizar un tratamiento coherente de los incidentes con pasajeros insubordinados en toda su red”.**

*La Guía de Mejores Prácticas de Seguridad en las Operaciones de Cabina de Pasajeros*, de IATA, proporciona una orientación detallada a los operadores sobre el suministro responsable de alcohol y la respuesta recomendada en caso de intoxicación, junto con las demás actuaciones recomendadas a comportamientos insubordinados de cualquier nivel y cómo deben realizarse las advertencias formales. Aunque está concebida específicamente para ayudar a la tripulación de cabina, la Guía también es de utilidad para los empleados de tierra, incluido el personal de facturación, de las puertas de embarque y de las salas VIP. Asimismo, IATA ofrece formación presencial sobre pasajeros insubordinados dirigida al personal de tierra y tripulantes de cabina

Entre estas medidas figuran la formación para reducir la intensidad de los incidentes, el suministro responsable de alcohol y, por último, la formación en materia de restricciones (incluido el uso de dispositivos de contención) cuando fracasen otras intervenciones o cuando la seguridad y la protección estén en juego. Estas medidas se aplican entre los miembros de IATA. En algunas jurisdicciones, las autoridades nacionales obligan a las aerolíneas a impartir formación inicial y periódica a la tripulación de cabina sobre pasajeros insubordinados.

### 4.2 Iniciativas de las partes interesadas

IATA alienta la colaboración con todos los socios para garantizar que toda la cadena de valor comprenda su importante papel en la prevención de incidentes. Por ejemplo, garantizar la promoción y venta de alcohol responsable por parte de las autoridades aeroportuarias, bares, restaurantes y tiendas libres de impuestos, así como la colaboración con la policía aeroportuaria local para establecer procedimientos claros en el caso de custodia policial de un pasajero insubordinado. Además, es esencial que las aerolíneas se aseguren de que su personal y agentes de tierra entienden la necesidad de vigilar el comportamiento de los pasajeros en la facturación y embarque, y de comunicar a la tripulación de vuelo y de cabina cualquier duda que tengan, de



modo que puedan decidir con criterio suficiente si deniegan un embarque. Un ejemplo de buena práctica es el Código de Conducta del Reino Unido sobre pasajeros insubordinados y perturbadores, detallado al dorso.

### 4.3 Campañas de sensibilización

Como se indica en la Sección 1, el Anexo 9 sobre *Facilitación* contiene normas que exigen a los Estados realizar campañas de sensibilización sobre las conductas insubordinadas a bordo y las consecuencias legales o de otra naturaleza derivadas. Las aerolíneas y demás socios del sector pueden utilizar los recursos actuales para difundir el mensaje, como en el caso de la campaña de la AESA. Además, el sector ha desarrollado soluciones creativas e innovadoras que abordan los desencadenantes específicos de la conducta insubordinada y perturbadora de los pasajeros. Como ejemplo de buenas prácticas, cabe citar la campaña "One Too Many", en la que participa IATA en el Reino Unido y que se explica con más detalle en el cuadro siguiente. Otro buen ejemplo es la colaboración de IATA con aeropuertos y otros socios en la campaña "Fly Safely, Drink responsibly" (vuela con seguridad, bebe con responsabilidad), de la que se puede solicitar más información.

#### **Ejemplo de buenas prácticas: Código de Conducta de Reino Unido sobre pasajeros insubordinados y perturbadores**

IATA apoya y promueve de forma activa iniciativas como el [Código de Conducta de la industria británica sobre pasajeros perturbadores](#). Aerolíneas, aeropuertos, policía, minoristas y servicios de asistencia en tierra han suscrito una serie de compromisos y medidas para prevenir y gestionar incidentes, como: 1) tolerancia cero frente a los comportamientos indisciplinados; 2) ayudar a los empleados a identificar, prevenir, mitigar y gestionar los incidentes; 3) asumir compromisos sobre la venta y promoción de alcohol; y iv) formación para tratar con pasajeros insubordinados.

En el verano de 2015, aerolíneas, aeropuertos, policía, Autoridad de Aviación Civil del Reino Unido, funcionarios del gobierno e importantes minoristas de aeropuertos se reunieron para abordar el problema. Concluyeron que no existía un enfoque nacional coordinado, por lo que los pasajeros no recibían mensajes coherentes y las buenas prácticas no se difundían ampliamente. Este código de prácticas voluntario ha sido elaborado por miembros de Airlines UK, la Airport Operators Association, el Airport Police Commanders Group, la Association of Licensed Multiple Retailers y el Travel Retail Forum del Reino Unido. Su objetivo es crear un enfoque común y coherente para optimizar los esfuerzos en la prevención y reducción del comportamiento perturbador a bordo. Los signatarios del Código están comprometidos a garantizar que los pasajeros tengan una experiencia segura y satisfactoria, tanto si vuelan por trabajo como por placer, y a proporcionar un entorno de trabajo seguro y agradable para sus empleados.

## Ejemplo de buenas prácticas: Campaña "One Too Many"

IATA ha participado en "One Too Many", una campaña de alto impacto, liderada por la industria del Reino Unido. Esta iniciativa es fruto del Código de Conducta de la industria del Reino Unido sobre pasajeros insubordinados y perturbadores descrito anteriormente. Según datos de la Autoridad de Aviación Civil del Reino Unido (CAA), en 2017 se produjeron 417 casos de comportamiento perturbador en aerolíneas británicas, lo que supone un aumento del 325% de los incidentes notificados en cuatro años, en el que destaca la intoxicación por alcohol.

Esta campaña de sensibilización, respaldada por el gobierno del Reino Unido y llevada a cabo por el Travel Retailers Forum, Airport Operators Association, aerolíneas del Reino Unido, representantes de la Junta de aerolíneas e IATA, pretendía sensibilizar a los pasajeros sobre las consecuencias del consumo irresponsable de alcohol en los vuelos procedentes de 11 aeropuertos durante la temporada estival. Por ejemplo, una infracción a bordo por este motivo puede acarrear una condena de dos años de cárcel, una multa de 5.000 libras, la denegación del embarque, la prohibición de volar en la aerolínea y la asunción de los gastos que suponga a la aerolínea el desvío del vuelo. Dirigida a grupos de edad específicos, la campaña utilizó puntos de venta y carteles en los aeropuertos participantes, tiendas libres de impuestos y establecimientos de comida y bebida. También incluyó un uso innovador de Snapchat, Instagram y Facebook, así como de los medios de comunicación tradicionales. La campaña generó más de 100 artículos en los medios tradicionales y 5,6 millones de impresiones en las redes sociales.

Hay evidencia de que esta campaña, en combinación con el Código de Conducta del Reino Unido, tuvo un gran impacto. El número de infracciones se redujeron en 2018, llegando a un 30% menos en algunos aeropuertos. Se trata de un ejemplo de buenas prácticas para cualquier Estado y aerolínea que se enfrenten a pasajeros insubordinados en rutas o aeropuertos concretos.





## 5. Bibliografía y recursos

### Tratados y materiales de la OACI

- [Convenio de Tokio 1963](#)
- [Protocolo de Montreal de 2014 \(disponible en las lenguas oficiales de la OACI\)](#)
- [Texto consolidado](#)
- [Listado de Estados participantes en el Protocolo de Montreal 2014](#)
- [Paquetes administrativos de la OACI para el MP14 y Modelo de Ratificación, aceptación o aprobación \(disponible en las lenguas oficiales de la OACI\)](#)
- [Manual sobre los aspectos jurídicos del comportamiento de los pasajeros insubordinados y perturbadores \(Doc 10117 de la OACI, 2019\)](#)
- [Resolución A41-4 de la Asamblea de la OACI](#)

### Otros recursos

- [Política de IATA para la gestión de pasajeros insubordinados](#)
- [Estadísticas de la FAA y kit de herramientas digitales de la campaña "Tolerancia Cero"](#)
- [Manual de gestión de pasajeros insubordinados y perturbadores del Reino Unido](#)
- [Campaña "One Too Many"](#)