



## CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE DERECHO AERONÁUTICO

(Montreal, 26 de marzo – 4 de abril de 2014)

### PROYECTO DE PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL CONVENIO DE TOKIO DE 1963 — FACULTADES Y PROTECCIONES DE LOS OFICIALES DE SEGURIDAD DE A BORDO

(Nota presentada por los Estados Unidos)

#### 1. INTRODUCCIÓN

1.1 Desde la entrada en vigor del Convenio de Tokio han aumentado considerablemente las amenazas a la aviación civil internacional por el terrorismo y los pasajeros insubordinados y perturbadores. El Convenio de Tokio antecede a la adopción generalizada y al crecimiento continuo de programas de oficiales de seguridad de a bordo (IFSO) creados específicamente para contrarrestar esas amenazas específicas. Por lo tanto, la función de los IFSO es un aspecto fundamental en la modernización del Convenio de Tokio.

1.2 El éxito del Convenio enmendado, no depende únicamente de la simple mención de los IFSO como una de las varias categorías de actores; también se les debe otorgar en el Convenio una categoría acorde con su condición y función y se les deben proporcionar las protecciones jurídicas adecuadas. La opción 1 del Artículo 6 presentada en el proyecto de Protocolo logra este resultado – al autorizar separadamente a los IFSO, bajo ciertas circunstancias, a aplicar medidas razonables que sean necesarias (1) para proteger la seguridad de la aeronave y las personas o la propiedad a bordo o (2) mantener el buen orden y la disciplina a bordo – mientras que la opción 2 no lo hace.

1.3 En esta nota se describe la situación de los IFSO en la aviación contemporánea, su condición en el Convenio de Tokio, y el tratamiento propuesto para ellos en el proyecto de Protocolo para enmendar el Convenio de Tokio, sometido a consideración de la Conferencia.

#### 2. CATEGORÍA DE LOS IFSO EN LA AVIACIÓN CONTEMPORANEA

2.1 Las amenazas a la aviación civil internacional han aumentado y evolucionado de una manera no prevista por los redactores del Convenio de Tokio en 1960. Los terroristas consideran a la aviación civil internacional como un blanco atractivo y vulnerable. Han perpetrado ataques más complicados, innovadores y mortales. Los ataques, exitosos o frustrados, han tenido consecuencias económicas y simbólicas enormes. Al mismo tiempo, ha seguido aumentando el problema del comportamiento perturbador o insubordinado de los pasajeros.

2.2 Los Estados han respondido reforzando enormemente sus medidas de seguridad de la aviación a escala nacional, mejorando la cooperación internacional en seguridad de la aviación y trabajando para que el marco jurídico internacional responda mejor a las realidades actuales. El uso extendido de los IFSO es uno de los adelantos clave. Los IFSO son empleados gubernamentales entrenados especialmente y seleccionados y asignados a las aeronaves con el objetivo de protegerlas y proteger a sus ocupantes.

2.3 Más de 40 Estados tienen IFSO. La OACI reconoció su papel y funciones mediante una norma (párrafo 4.7) del Anexo 17 — *Seguridad*, al Convenio de Chicago, y en publicaciones de textos de orientación.

2.4 Aunque los IFSO trabajan en cooperación con la tripulación, no requieren ni deberían requerir la autorización del comandante de la aeronave para cumplir con sus deberes. Asimismo, las responsabilidades de los IFSO no deben menoscabar ni infringir la facultad ni la responsabilidad definitiva del comandante de la aeronave con respecto a la operación y seguridad operacional de la aeronave. El comandante de la aeronave siempre mantiene el control operacional de la aeronave. La responsabilidad exclusiva del comandante de la aeronave con respecto a la seguridad operacional de la misma (y su plena autoridad para la realización del vuelo) no se vería afectada por el proyecto de Protocolo. Además, sólo el comandante de la aeronave tiene la facultad de desembarcar o entregar a los infractores a las autoridades del Estado de aterrizaje. Sin embargo, en este contexto es importante reconocer que los procedimientos actuales de seguridad de la aviación exigen que en caso de que existan amenazas a la seguridad operacional y al buen orden el comandante de la aeronave debe permanecer encerrado bajo llave en el puesto de mando, mientras que los IFSO están situados en un lugar único para responder a las amenazas que surjan en la cabina de pasajeros. En términos prácticos, los IFSO deben operar en estrecha cooperación y coordinación con el comandante de la aeronave y la tripulación.

2.5 Los IFSO operan únicamente de conformidad con los arreglos establecidos entre el Estado de matrícula (o del explotador) y el Estado de aterrizaje previsto, que, entre otras cosas, establece las facultades de los IFSO. Este requisito no se vería afectado por el proyecto de Protocolo.

### 3. TRATAMIENTO ACTUAL DE LOS IFSO EN EL CONVENIO DE TOKIO

#### 3.1 **Facultades y protecciones del comandante de la aeronave, la tripulación y los pasajeros, contempladas en el Convenio de Tokio**

3.1.1 En el Convenio de Tokio se autoriza al comandante de la aeronave y a otras personas a bordo de una aeronave, a responder al comportamiento ilícito e insubordinado bajo determinadas circunstancias.

3.1.1.1 *Facultades del comandante de la aeronave:* El Convenio de Tokio confiere al comandante de la aeronave, cuando tenga razones fundadas para creer que una persona ha cometido o está a punto de cometer, a bordo de la aeronave, un delito o acto contemplado en el Artículo 1, párrafo 1 del Convenio de Tokio, la facultad de tomar las medidas razonables que estime necesarias contra dicha persona (1) para proteger la seguridad de la aeronave y a las personas y bienes a bordo, (2) para mantener el buen orden y la disciplina a bordo, y para (3) desembarcar o entregar a dicha persona, a las autoridades competentes. (Art.6)

3.1.1.2 El Convenio de Tokio además confiere la facultad al comandante de la aeronave de (1) exigir o autorizar la ayuda de los demás miembros de la tripulación y (2) solicitar y autorizar la ayuda de los pasajeros con el fin de tomar medidas coercitivas contra cualquier persona “sobre la cual tenga tal derecho”. (Art. 6)

3.1.1.3 *Tripulación y pasajeros:* Los miembros de la tripulación y los pasajeros pueden tomar igualmente “medidas preventivas razonables” sin autorización cuando tengan razones fundadas para creer que las medidas son “inmediatamente necesarias” para proteger la seguridad operacional de la aeronave, y a las personas y los bienes a bordo. (Art. 6)

3.1.2 *Protecciones:* El Convenio de Tokio dispone ciertas protecciones jurídicas para el comandante de la aeronave y otros, por las medidas ejecutadas con sujeción a lo dispuesto en el Convenio. El Artículo 10 del Convenio dispone que “ni el comandante de la aeronave, ni los demás

miembros de la tripulación, los pasajeros, el propietario, el operador de la aeronave y la persona en cuyo nombre se realice el vuelo, serán responsables en procedimiento alguno por razón de cualquier trato sufrido por la persona objeto de dichas medidas” por las medidas ejecutadas con sujeción al Convenio.

### **3.2 Autoridad y protecciones de los IFSO contempladas en el Convenio de Tokio**

3.2.1 Actualmente los IFSO sólo tienen la condición de “pasajeros” conforme a lo dispuesto en el Convenio de Tokio. Por lo tanto, sólo pueden aplicar medidas preventivas razonables sin la autorización del comandante de la aeronave cuando tengan “razones fundadas para creer que tales medidas son inmediatamente necesarias para proteger la seguridad operacional de la aeronave, y a las personas o los bienes en la misma”. Los IFSO sólo gozan de las protecciones conferidas a los pasajeros en el Artículo 10, y sólo se aplican a una gama limitada de medidas independientes (las especificadas en el Artículo 6). No protegen a los IFSO de la responsabilidad civil, por ejemplo, por acciones tomadas para mantener el buen orden y la disciplina, a menos que hayan sido autorizados específicamente por el comandante de la aeronave.

## **4. DISPOSICIONES SOBRE LOS IFSO EN EL PROYECTO DE PROTOCOLO — OPCIONES CONTEMPLADAS**

4.1 El proyecto de Protocolo sometido a consideración de la Conferencia incluye dos opciones entre corchetes que se refieren a la condición y autoridad de los IFSO. Únicamente la opción 1 alcanzaría los objetivos citados — reconocer la función única de los IFSO y darles una condición acorde con su función.

### **4.1.1 Autoridad de los IFSO en el Artículo VI, opción 1**

4.1.1.1 La opción 1 reconocería a los IFSO como una categoría independiente de actores y le daría al comandante de la aeronave y a los IFSO facultades separadas para tomar medidas razonables que sean necesarias (1) para velar por la seguridad operacional de la aeronave y la seguridad de las personas y los bienes a bordo de la misma, o (2) para mantener el buen orden y la disciplina a bordo, cuando tengan razones fundadas para creer que una persona cometió o está a punto de cometer, a bordo de una aeronave, una infracción o un acto contemplados en el Artículo 1, párrafo 1, del Convenio de Tokio.

4.1.1.2 Sólo el comandante de la aeronave seguiría con la autoridad de desembarcar personas bajo las circunstancias adecuadas.

4.1.1.3 Las demás facultades contempladas en el Artículo 6 del Convenio de Tokio no se han modificado: a saber, las que le otorgan al comandante de la aeronave la autoridad de solicitar la asistencia de los miembros de la tripulación y los pasajeros, y a los miembros de la tripulación y a los pasajeros de tomar medidas preventivas razonables unilateralmente en determinadas circunstancias.

### **4.1.2 Autoridad de los IFSO en el Artículo VI, opción 2**

4.1.2.1 La opción 2 menciona a los IFSO, pero únicamente en una enmienda menor del párrafo 2 del Artículo 6, en el que se menciona a los IFSO junto con los miembros de la tripulación y los pasajeros como personas que tienen la facultad de tomar medidas razonables necesarias inmediatas para proteger la seguridad operacional de la aeronave y a las personas y bienes a bordo. Esta opción efectivamente no le daría nuevas facultades a los IFSO. No les da autoridad independiente para tomar sus propias medidas razonables necesarias en circunstancias adecuadas para mantener el buen orden y la disciplina. De hecho, parece restarles la autoridad actual porque en el texto no es claro si el comandante de la aeronave podría solicitar o autorizar la asistencia de los IFSO para controlar a alguna persona.

### **4.1.3 Protecciones de los IFSO en el proyecto de Protocolo**

4.1.4 Independientemente de la opción que se adopte en el Artículo 6, el proyecto de Protocolo enmendaría el Artículo 10 para incluir a los IFSO en la lista de los actores que gozarían de las protecciones jurídicas del Convenio “por las medidas tomadas con sujeción a lo dispuesto en este Convenio”. En la opción 1, esto incluiría para los IFSO, toda la serie de medidas permitidas para proteger la seguridad operacional de la aeronave y a las personas y los bienes a bordo, y de mantener el buen orden y la disciplina. En la opción 2, sin embargo, los IFSO sólo gozarían de la misma protección que ya tienen a título de “pasajeros”. Por lo tanto, el Convenio de Tokio enmendado no protegería plenamente a los IFSO cuando actuaran dentro del alcance de las funciones oficiales asignadas por sus gobiernos. Además, el Convenio enmendado podría disuadir a los Estados que se encuentren en el proceso de establecer por primera vez un programa de IFSO, de otorgarles la autoridad para ayudar a mantener el buen orden y la disciplina a bordo y responder ante una situación que esté agravándose, con el propósito de prevenir sucesos más graves.

#### 4.2 Efecto práctico

4.2.1 Las diferencias entre las dos opciones del proyecto de Protocolo constituyen un problema más que teórico. Un pasajero que en un instante puede ser una molestia, al siguiente instante podría perturbar el buen orden y la disciplina a bordo, y eventualmente podría poner en peligro la operación segura de la aeronave. Como bien puede confirmarlo cualquier miembro de una tripulación de vuelo, las situaciones que se presentan con pasajeros insubordinados o perturbadores pueden convertirse rápidamente en amenazas graves para la seguridad operacional de la aeronave, y para la seguridad de los miembros de la tripulación y de los pasajeros. Este riesgo de escalada rápida es una preocupación significativa, como lo ha reconocido la OACI en algunas de sus publicaciones, incluido el actual Manual de seguridad de la aviación (Doc 8973/8, 2011 — Distribución limitada) de la OACI. Teniendo en cuenta la naturaleza fluida de los incidentes que se presentan a bordo de las aeronaves, es fundamental que a los IFSO se les autorice a tomar medidas en las primeras etapas de un suceso de mal comportamiento, en lugar de exigirles que esperen hasta que la situación se deteriore más. La opción 1 le otorga a los IFSO, quienes son especialistas altamente entrenados para ejecutar acciones coercitivas en espacios cerrados a bordo de aeronaves, la autoridad para actuar antes de que se presente una situación de crisis, junto con las protecciones para actuar de conformidad con dicha autoridad, y por consiguiente, refuerza significativamente la protección de los viajeros aéreos, que es una de las funciones principales del Convenio.

4.2.2 Al proporcionarle a los IFSO la autoridad adecuada en el Protocolo se afirma el *statu quo*. No se exige a los Estados que empleen los IFSO, pero se aseguran las protecciones adecuadas en los Estados que opten por emplearlos. También queda claro que otros Estados pueden emplear a los IFSO a fin de responder a las amenazas a la seguridad operacional de la aeronave y a las vidas de las personas a bordo únicamente, o a ambas amenazas, la seguridad operacional y al buen orden y disciplina, según ellos lo determinen.

### 5. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

5.1 Se insta a los Delegados a apoyar la adopción de la opción 1 del Artículo 6 del proyecto de Protocolo.