



INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION (ICAO)
ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL (OACI)

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL (CLAC)
LATIN AMERICAN CIVIL AVIATION COMMISSION (LACAC)



TERCERA REUNIÓN DEL GRUPO REGIONAL SOBRE SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN Y FACILITACIÓN
(AVSEC/FAL/RG/3)

Lima, Perú, 19 al 21 de junio de 2013

AVSEC/FAL/RG/3 — NE/24
30/05/13

Cuestión 9 del
Orden del Día:

Otros asuntos

9.2 35° Sesión del Comité Jurídico de la OACI

(Proyecto de Reforma del *Convenio sobre infracciones y otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (Tokio, 1963)*)

**INCLUSIÓN DE LA MENCIÓN DE LOS OFICIALES DE SEGURIDAD A BORDO EN
EL PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL CONVENIO DE TOKIO**

(Presentada por la Secretaría de la CLAC)

RESUMEN	
Posición de los Expertos de la Región respecto al Proyecto de Reforma del Convenio de Tokio (1963) en relación a la propuesta de inclusión de la cuestión referente a los Oficiales de Seguridad a bordo durante el vuelo (In-Flight Security Officers -IFSOs)	
Referencias:	
• Comité Jurídico-35° Periodo de Sesiones, Apéndice de la nota de estudio LC/35-WP/2-1 y Apéndice F del Borrador del Informe (LC_35_YCR_WP 7-13)	
Objetivo Estratégico	<i>Esta nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico B de la OACI.</i>

1. Antecedentes.

- 1.1 El 3 de junio de 1996, durante la sexta sesión de su 148° período de sesiones, el Consejo de la O A C I decidió incluir en el Programa General de Trabajo del Comité Jurídico el asunto: “*Actos o infracciones que atañen a la comunidad de la aviación civil internacional y que no están previstos en los actuales instrumentos de derecho aeronáutico*”. El 6 de junio de 1997, el Consejo decidió además, durante la sexta sesión de su 151° período de sesiones, que debería establecerse un grupo de estudio de la Secretaría sobre esta cuestión. El grupo, llamado Grupo de Estudio de la Secretaría sobre pasajeros insubordinados, realizó varias reuniones, y como resultado de su labor, el 33° período de sesiones de la Asamblea de

la OACI (25 de septiembre – 5 de octubre de 2001) adoptó la Resolución A33-4: “*Adopción de legislación interna sobre ciertas infracciones cometidas a bordo de aeronaves civiles (pasajeros insubordinados o perturbadores)*”, en la que se establecía un modelo de legislación elaborado por el grupo de estudio. Además, el grupo de estudio preparó textos de orientación sobre los aspectos jurídicos de los pasajeros insubordinados o perturbadores, publicados como *Circular 288* de la OACI.

- 1.2 En septiembre de 2009, el 34° período de sesiones del Comité Jurídico expresó su apoyo para el establecimiento de un grupo de estudio que abordaría la cuestión de los pasajeros insubordinados. Por consiguiente, a principios del 2011 se reactivó el Grupo de Estudio de la Secretaría sobre pasajeros insubordinados, según una decisión del Consejo adoptada en la sexta sesión de su 188° período de sesiones (octubre de 2009). El grupo de estudio de la Secretaría reactivado celebró dos reuniones durante el año 2011.
- 1.3 El 15 de noviembre de 2011, durante la quinta sesión de su 194° período de sesiones, y basándose en la recomendación del grupo de estudio, el Consejo decidió pedir al presidente del Comité Jurídico que estableciera un subcomité especial del Comité Jurídico para examinar el del *Convenio sobre las Infracciones y otros Actos cometidos a bordo de las Aeronaves* (Tokio, 1963), con referencia particular al problema de los pasajeros insubordinado, el cual fue establecido el 20 de diciembre de 2011. El Subcomité se reunió dos veces en el año 2012.
- 1.4 El Subcomité realizó una muy amplia labor, considerándose al final de la misma que debería remitírsela al Comité Jurídico para un examen más amplio.
- 1.5 Finalmente, El 20 de febrero de 2013, en la segunda sesión de su 198° período de sesiones, el Consejo decidió convocar el 35° período de sesiones del Comité Jurídico, del 6 al 15 de mayo de 2013, y dio instrucciones para que la reunión se celebrara como período de sesiones especial.

2. Reunión del Comité Jurídico.

- 2.1 Durante los días 6 al 15 del mes de Mayo de 2013 se desarrolló en la ciudad de Montreal el 35vo. período de sesiones del Comité Jurídico de la OACI, cuyo objetivo principal consistió en profundizar el proyecto de reforma del *Convenio sobre las Infracciones y otros Actos cometidos a bordo de las Aeronaves* (Tokio, 1963), actividad que ha concluido con una recomendación de convocatoria a una próxima Conferencia Diplomática a tal efecto.
- 2.2 Una de las cuestiones más arduamente debatidas fue la referida a la posibilidad de inclusión, en la reforma, de alguna mención a la figura de los oficiales de Seguridad de a Bordo, comúnmente conocidos por sus siglas en inglés (IFSOs).
- 2.3 El tema había sido abordado en diversas reuniones preparatorias, y estaba incluido en el documento final producido por el Subcomité Jurídico, denominado: “*Principales Cláusulas Dispositivas del Proyecto de Protocolo para enmendar el Convenio de Tokio, presentado por el Subcomité Jurídico*” (en adelante: “Proyecto de Protocolo de Enmienda”), en sus Arts. IV y V, cada uno de los cuales contaba con dos versiones de redacción propuestas, y en ambos casos, con todo el texto ubicado entre corchetes. Tal como era previsible, en el Comité Jurídico se reprodujeron en gran medida las discusiones que, con relación a esta cuestión, habían tenido lugar en el Subcomité.

- 2.4 Al respecto, cabe señalar que la posición de la mayoría de los delegados de los países latinoamericanos allí presentes (y también compartida por algunas delegaciones de otras regiones) fue contraria a la inclusión de la mención de los IFSOs en el Proyecto de Protocolo de Enmienda.
- 2.5 La postura se sustentaba en los siguientes argumentos:
- a) Ante todo, se expresó que ello no es materia para ser tratada en el Convenio de Tokio. Las razones de dicha afirmación se explicaron diciendo que los IFSOs son agentes de sus respectivos gobiernos, cuya misión es intervenir para reprimir actos de interferencia ilícita. Por lo tanto, el Convenio de Tokio reformado no debería transformarse en un Convenio sobre IFSOs.
 - b) Como solución, se propuso considerarlos como una “categoría especial de pasajeros”. De tal manera, su accionar se entendería como ya cubierto por las “inmunidades” previstas por el Convenio de Tokio para los pasajeros que actúen aplicando medidas tomadas con sujeción a lo previsto en el Convenio (Art. 10).
 - c) Por otra parte, también se explicó que dichos oficiales de seguridad ya cuentan con su propia “inmunidad”, en los términos fijados en los respectivos acuerdos bilaterales por los cuales los Estados aceptan su presencia a bordo.
 - d) Finalmente, algunos delegados expresaron su parecer, diciendo que si bien no veían con buenos ojos la inclusión de esta figura (por cuanto se trataba de una cuestión política), si eventualmente se debía incluirlos –por decisión de la mayoría- entonces debía hacerse con sumo cuidado, respetando la definición ya existente con respecto a la figura de tales oficiales (Anexo 17 del Convenio de Chicago), y cuidando que sus facultades no colisionaran con aquellas propias del comandante de la aeronave.
- 2.6 Hasta aquí, como se dijo, la opinión de la mayoría de las delegaciones latinoamericanas.
- 2.7 No obstante ello, en el plenario la opinión prevaleciente fue la de conservar la mención a los IFSOs, tal como se sugería en el Proyecto de Protocolo de Enmienda, aunque precisando más la figura, sus alcances y responsabilidades. Ello así, en razón de que la existencia de tales oficiales en determinados vuelos de hoy en día resulta una realidad innegable y por todos conocida, y se puso de relieve también el hecho de que el silencio existente en el Convenio de Tokio al respecto obedecía, sin dudas, a que dicha situación no estaba presente en las lejanas épocas de redacción de dicho instrumento jurídico.
- 2.8 En tal sentido, los argumentos esgrimidos fueron los siguientes.
- a) En primer término, el considerarlos como comprendidos dentro de algunas de las categorías enunciadas por el Art. 10 del Convenio de Tokio, no refleja adecuadamente la realidad de estos oficiales, por cuanto se trata de agentes especiales con una capacitación muy específica, la cual no poseen ni el comandante ni el resto de la tripulación. Por el mismo motivo, con mucha menos razón entonces puede asimilárselos al concepto de “pasajeros”.

- b) En segundo lugar, resulta claro que los IFSOs están presentes y actúan únicamente en aquellos vuelos en los cuales haya un convenio bilateral. Por lo tanto, su mención en el Convenio de Tokio reformado no perjudicará a los Estados que no cuenten con este programa, sino que brindará en general mayor seguridad jurídica.
- c) Asimismo, no debe pensarse que la mención a los IFSOs los habilita para ejercer cualquier tipo de actividad represiva a bordo, ya que su misión es muy específica: actuar en casos de interferencia ilícita, lo cual constituye su razón de ser y de su accionar, y sólo eventualmente en casos secundarios y muy específicos se verán obligados actuar ante una situación de pasajero insubordinado. Esos extremadamente raros casos serían aquellos en los cuales la acción de un pasajero insubordinado escale tanto en virulencia que supere a la capacidad de acción de la tripulación, y ponga en peligro toda la aeronave, con una entidad que ya alcance el carácter de interferencia ilícita. No debe olvidarse al respecto, que en el escenario post-11 de Setiembre, el comandante y piloto están encerrados en la cabina, sin contacto físico con el resto de la nave, lo cual complica aún más la tarea de la tripulación en este sentido.
- d) Una reforma que no contenga mención a los IFSOs no estaría cumpliendo la misión de actualizar el Convenio de Tokio. Debe tenerse en cuenta al respecto, que la inclusión de la mención a los IFSOs no implica que necesariamente deban estar presentes en los vuelos, sino que se limita a reconocer una realidad existente y a dar marco legal a su actuación.
- e) Es verdad que la definición de los IFSOs que proporciona el Anexo 17 los describe como actuando ante situaciones de interferencia ilícita. Empero, es ésta una definición general, y la verdadera delimitación de su accionar está dada por el contenido de los respectivos acuerdos bilaterales entre Estados, que autorizan su presencia y actuación. Por otra parte, ante el creciente número de hechos protagonizados por pasajeros insubordinados, a veces se producen situaciones en las cuales las amenazas a la seguridad operacional pueden escalar y transformarse en amenazas a la seguridad de la aviación, por cuanto existe una zona gris en la cual la delimitación de ambas no es clara. Es más: la definición de interferencia ilícita proporcionada en el mismo Anexo OACI es en realidad una mera descripción de conductas, que incluye también elementos de amenaza a la seguridad operacional.
- f) Finalmente, se hizo hincapié en que no debe hablarse de "inmunidades" de los IFSOs (como tampoco del comandante o el resto de la tripulación), por cuanto es ésta una palabra que genera confusión (y en buena parte es responsable de la existencia de posiciones tan encontradas), ya que parece dar la idea de entregar una carta de inmunidad a sus destinatarios. En realidad, las previsiones del Convenio de Tokio (Arts. 6 y 10) claramente establecen que la eximición de responsabilidad de cualquier agente (y esto alcanzaría también a los IFSOs, en caso de incluirse) sólo puede invocarse si se dan tres condiciones simultáneamente:
- que se trate de medidas tomadas con sujeción a lo dispuesto en el Convenio.
 - que existan razones fundadas para temer la existencia de las acciones que el propio Convenio reprime (Art. 1).
 - que las medidas sean razonables.

- 2.9 Como consecuencia de la existencia de posiciones tan encontradas, se resolvió la creación de un pequeño grupo de estudio *ad hoc*, el cual elaboró una serie de recomendaciones. Una vez que el informe fue sometido a consideración del plenario, y luego de nuevas discusiones sobre el particular, se resolvió mantener las propuestas, entre corchetes, para su posterior definición en la eventual celebración de la Conferencia Diplomática.
- 2.10 Es conveniente resaltar que la actuación de las delegaciones del grupo de Estados latinoamericanos presentes no sólo fue muy activa, sino de alto nivel doctrinario y demostró una coordinación de posiciones que fue elogiada por otras delegaciones. Asimismo, un delegado de nuestra región¹ fue electo como Tercer Vicepresidente para el próximo período de sesiones del Comité Jurídico.
- 2.11 Por todas estas razones, parece aconsejable que los expertos jurídicos de nuestra región se ocupen de continuar analizando este tema tan particular y de tanta relevancia, a los efectos de poder elaborar textos de asesoramiento para beneficio de los futuros delegados de nuestros Estados que concurren a la futura Conferencia Diplomática.

3. Medidas propuestas

Se invita al Grupo Regional AVSEC/FAL a tomar conocimiento de la información de esta nota y emitir comentarios si fuera el caso, para que la Secretaría de la CLAC pueda presentarlos al GEPEJTA y Comité Ejecutivo en su próxima reunión:

¹ El Dr. Norberto E. Luongo, de la República Argentina.