



COMISSÃO LATINO-AMERICANA
DE AVIAÇÃO CIVIL

LATIN AMERICAN CIVIL
AVIATION COMMISSION

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

SECRETARÍA
APARTADO 4127
LIMA 100, PERÚ

CLAC/GEPEJTA/17-NE/15
03/04/06

**DÉCIMA SÉPTIMA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS POLÍTICOS,
ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO (GEPEJTA/17)**

(La Habana, Cuba, 25 al 27 de abril de 2006)

**Cuestión 11 del
Orden del Día:**

**Legislación Aeronáutica Nacional (derecho comparado).-
Modernización del Convenio de Roma de 1952 y su Protocolo
Adicional de Montreal de 1978**
Tarea No. 28 del Programa de Trabajo de la CLAC

(Nota de estudio presentada por ALADA)

1. En su carácter de observadora, la *Asociación Latinoamericana de Derecho Aeronáutico y Espacial- ALADA*, al mismo tiempo que agradece la oportunidad de participar en el seno del grupo de expertos, desea expresar algunas consideraciones que ameritan los estudios que se están llevando a cabo en el seno de la *Organización de Aviación Civil Internacional- OACI* desde diciembre de 2002 en las que está participando con cargo a su presupuesto personal, la Secretaria General de nuestra entidad, Dra. Marina Donato.

2. Por otra parte, *ALADA* consideró en dos oportunidades el tema sobre la Modernización de los dos instrumentos multilaterales sobre responsabilidad extracontractual del operador aéreo (*XXVII y XXIX Jornadas realizadas en Roma de 2004 y San Juan de Puerto Rico en 2005*) y en forma complementaria al tópico de Seguro Aeronáutico, nuevas alternativas, recientemente en las *XXX Jornadas llevadas a cabo en Punta del Este (R.O del Uruguay)* en marzo de 2006 (**Adjunto**).

3. En las antedichas circunstancias, las conclusiones adoptadas por unanimidad por parte de quienes participaron de las mismas se orientan al reconocimiento, entre otros, de los siguientes puntos:

- La necesidad de regular en el ámbito internacional la responsabilidad sobre daños a terceros, en función de las actuales circunstancias de ocurrencia de daños catastróficos o megadaños frente a los cuales se torna impracticable la normal cobertura de seguros tradicionales.
- Tomar como precedentes históricos los instrumentos multilaterales (Convenio de Roma de 1933 y 1952 y Protocolo Adicional de Montreal de 1978) sin tener en cuenta en la mayoría de los casos, los principios en ellos establecidos atento que la evolución de los tiempos los hacen inválidos, como lo demuestra la poca aceptación que los mismos han tenido en el transcurso de los años.
- Rechazar la vía de actualizar el Convenio de 1952 mediante el complemento de un Protocolo porque ello daría lugar a grave dispersión internacional y probablemente al poco éxito del mismo.
- Remarcar como cuestión fundamental y básica del nuevo convenio lo referente al concepto de responsabilidad. Para el análisis de este importante elemento es preciso determinar si la responsabilidad ilimitada y objetiva abarca también a los daños que son consecuencia de actos de terrorismo o de guerra y también a todo otro daño ocasionado aunque no sea como consecuencia de la caída directa de la aeronave o desde la aeronave. La afirmativa contestación a dichas cuestiones pudiera aconsejar, aunque ello implique reparos de técnica jurídica, el establecimiento de la responsabilidad en dos tramos, uno de responsabilidad puramente objetiva y otro de responsabilidad ilimitada, presunta y sometida a las pruebas que puedan ser practicadas.
- Tener en cuenta que la garantía de los derechos de los afectados por estos daños requiere un válido sistema de seguros y el establecimiento de fueros jurisdiccionales que hagan posible en la práctica y sin graves inconvenientes, el ejercicio de los derechos que en cada caso correspondan.
- Habida cuenta de la magnitud de las responsabilidades aseguradas, debe considerarse por la OACI la posibilidad que dicho seguro sea administrado por el propio organismo internacional o por otras entidades que garanticen su efectividad, procurando la debida tutela de las víctimas y sus causahabientes, así como la misma viabilidad del transporte aéreo internacional.

4. Si bien es cierto que la NE/03 presentada por Colombia da cuenta especialmente de los últimos tramos de un trabajoso estudio que ha consumido cuatro reuniones del Grupo de expertos de la Secretaría, un Comité Jurídico y hasta ahora de tres reuniones del Grupo Especial del Consejo de la OACI, más reuniones informales realizadas en Europa, con proyección a futuras convocatorias de otras, *ALADA* considera de interés poner de resalto algunos comentarios sobre los que debiera enfatizarse y convocar el interés de los Estados miembros de la *Comisión Latinoamericana de Aviación Civil CLAC*, si el objetivo es elaborar instrumentos jurídicos con virtualidad suficiente para regular este importante sector jurídico aeronáutico, sin colisionar con los principios jurídicos que sustentan los ordenamientos legales de dichos países y al propio tiempo velar por la viabilidad del sistema de transporte aéreo.

5. Por de pronto es oportuno recordar que tan solo tres de los países de la Región (Argentina, Brasil y México) participan de las reuniones abiertas a los representantes de los Estados (Grupo Especial del Consejo) y es remarcable desde el inicio el acompañamiento proactivo de los observadores representantes del seguro como la Asociación Internacional de Aseguradores (UIA) y de la IATA con semejante línea de pensamiento y la actitud cautelosa y de escasa participación de EEUU toda vez que quien asiste a las reuniones no lo hace en calidad de representante de su país sino en su carácter de Relator del Comité Jurídico.

6. La evolución de los estudios está demandando más tiempo que el previsto inicialmente en el que se contemplaba la posibilidad de la convocatoria a la conferencia diplomática en el transcurso de 2005.

7. Al cabo de tres años y cuatro meses de trabajo, se pasó de una elaboración de un solo instrumento nuevo reemplazando al vigente Convenio de Roma de 1952 y su protocolo adicional de Montreal de 1978 para contemplar la responsabilidad del operador aéreo frente al tercero, no necesariamente “superficiario”, tanto por el daño emergente de un riesgo ordinario como del riesgo de “guerra” o mejor dicho de interferencia ilícita aeronáutica con dos tipos de regímenes del responder, *doble nivel y objetivo con limitación basado en la masa de despegue de aeronave* respectivamente, al presente y a futuro se discutirán dos proyectos de convenio, el llamado a regular los llamados riesgos ordinarios y el que específicamente contemple los daños inherentes a un acto de interferencia ilícita aeronáutica. A todo ello debe añadirse un tercer documento internacional, el que establezca un Fondo o Mecanismo para suplementar la cifra de compensación de daños no cubierta por el seguro.

8. Independientemente de la complejidad que representa este nuevo enfoque el que acaba de contar con la aprobación del Consejo de la OACI preocupa la “ratificabilidad” que pueden alcanzar estos tres documentos internacionales de no llegarse a cerrar posiciones en torno a las soluciones centrales.

9. Surge a todas luces que la prioridad alta que ha de conferirse al segundo y tercer instrumento internacional (daños extraordinarios y mecanismo o fondo suplementario de compensación de daños), desplazará en rango de importancia al que inicialmente estaría destinado a reemplazar a los convenios vigentes. Habrá entonces que reclamar el mismo nivel de atención para este último, de lo contrario se estaría alejando del objetivo de modernización del sistema del Convenio de Roma de 1952 y al propio tiempo se desconocería el bien jurídico tutelado que es el del tercero ajeno a la explotación aérea para quien no tiene distinción el origen del daño producido.

10. Por otra parte, el Mecanismo o Fondo Suplementario de Compensación no debiera circunscribirse a los supuestos de daños por interferencias ilícitas, también debería ser de aplicación en aquellos supuestos donde no es de fácil accesibilidad la contratación del seguro en entidades privadas.

11. Habrá de tratarse de un fondo con características mutualistas en las que debieran participar los involucrados en toda operación aérea. Pero este objetivo de convocar la mayor participación no debe llevar a la articulación de fórmulas extrañas al derecho internacional como aquella previsión contemplada en el proyecto del Mecanismo Suplementario de Compensación (artículo 2-Ámbito de aplicación), particular situación de un Estado que no sea parte ni del convenio base ni del Protocolo en cuestión, para que el Convenio resulte aplicable si el daño ha sido ocasionado en el territorio de un Estado no Parte por una aeronave cuyo operador tenga su principal lugar de negocios en un Estado Parte.

12. En dicha hipótesis el artículo en cuestión obliga a dicho Estado no Parte ante la necesidad de hacer una declaración de reconocimiento del mecanismo suplementario así como la observancia de los límites de responsabilidad y exoneración del convenio base, como una especie de cláusula “opt-in”.

13. En materia de articulación de los regímenes del responder del operador aéreo con los alcances que para su delimitación conceptual trae el proyecto de convenio, debiera examinarse la redacción de las fórmulas sobre los dos niveles de responsabilidad (la mayoría se inclina a favor del consagrado en el Convenio de Montreal de 1999, sobre daños de fuente contractual diversa a la que está en estudio), para no incurrir en omisiones que luego son de lamentar al momento de su aplicación por los tribunales o cortes judiciales.

14. Entre otras citamos: la inclusión del daño moral (consagrada en la mayor parte de las legislaciones y jurisprudencia de la Región), el reconocimiento como causa de daño al ruido según previsiones del Anexo 16 al Convenio de Chicago de 1944, la prueba de fuerza mayor eliminando fórmulas ambiguas como la acreditación de no haber incurrido en la propia negligencia para exonerar de responsabilidad, etc.

15. En lo concerniente al régimen de responsabilidad por actos de interferencia ilícita que se piensa consagrar en un instrumento independiente, debiera tenerse en cuenta la obsolescencia de un sistema referido a la masa de despegue de la aeronave así como la improcedencia de consagrar la infranqueabilidad de los límites aún mediando “culpa grave” equivalente al dolo del derecho continental

16. Fuera de lo antedicho quedan una serie de elementos que debieran ser objeto de un examen desde la óptica jurídica y a la luz de las soluciones más modernas de la Región como lo representan los códigos aeronáuticos de Guatemala y Perú.

Medidas propuestas al Grupo de Expertos

17. Se invita a las delegaciones a tomar en cuenta los comentarios expresados precedentemente, reiterando *ALADA* el firme compromiso a seguir colaborando en beneficio de las soluciones equilibradas de los intereses en juego en toda operación aérea.

XXX JORNADAS LATINO AMERICANAS DE DERECHO AERONAUTICO Y ESPACIAL

(Punta del Este, República Oriental del Uruguay, 21 a 24 de marzo de 2006)

CONCLUSIONES

TEMA 1. SITUACION ACTUAL DEL SEGURO EN LA AVIACION CIVIL. EVALUACION DE ALTERNATIVAS.

Relatores: Dra. MARINA DONATO y Dr. JOSE PEDRO POLLAK VARELA.

CONSIDERANDO que el instituto jurídico del seguro aeronáutico representa un importante factor del desarrollo ordenado de la aviación civil y constituye un elemento vital para la subsistencia del transporte aéreo, así como de otras actividades;

RECONOCIENDO que la irrupción de riesgos extraordinarios puede ocasionar megadaños que exceden la capacidad aseguradora, colocando al operador aéreo, entre otros responsables ante los damnificados, en situación de desamparo;

EN CONOCIMIENTO que la Organización de Aviación Civil Internacional - OACI está llevando a cabo estudios encaminados a suministrar a la comunidad aeronáutica internacional, regímenes de responsabilidad por daños a terceros, tanto en casos de riesgos ordinarios cuanto extraordinarios, procurando la debida tutela de las víctimas y sus causahabientes, así como la misma viabilidad del transporte aéreo internacional;

CUENTA HABIDA de la magnitud, difusión y persistencia del daño en los supuestos de terrorismo aeronáutico y catástrofes que impactan adversamente en el transporte aéreo y otras actividades conexas, la problemática del seguro aeronáutico justifica un enfoque fiscal o tributario que no se circunscriba al de los seguros comerciales privados;

Las XXX Jornadas Latino Americanas de Derecho Aeronáutico y Espacial

RECOMIENDAN elevar al conocimiento de las autoridades competentes de los Estados de la Región, así como de la Organización de Aviación Civil Internacional - OACI, las siguientes conclusiones:

A. Que la actividad de la aviación civil, especialmente la relacionada con el transporte aéreo, depende de la disponibilidad del seguro aeronáutico, para su subsistencia.

B. Que la ocurrencia de riesgos extraordinarios con efectos de megadaños incrementa la exposición a una alta vulnerabilidad, tanto del transporte aéreo cuanto de otras diversas y conexas actividades del medio aéreo.

C. Que en los estudios que se vienen realizando para brindar adecuada protección a terceros y a la actividad del transporte aéreo, se disponga un enfoque fiscal no convencional, convocando a todos los protagonistas del sistema de la aviación civil y de otras actividades vulnerables conexas, para alcanzar la solución más equitativa ante el efecto adverso de los megadaños por riesgos extraordinarios.

TEMA 2. PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN LA AVIACIÓN CIVIL.

Panelistas: Drs. ANA MUNHOZ y FERNANDO CISNEROS.

- 1.- Las cuestiones ambientales han sido discutidas mayormente en el campo técnico, sin analizar en muchos casos los aspectos legales que posibiliten la aplicación de las medidas analizadas, por lo que debe haber mayor participación de los abogados en estos temas, con la finalidad de profundizar los estudios en el área jurídica.
- 2.- La Organización de Aviación Civil Internacional - OACI estableció como objetivo estratégico y otorgó alta prioridad a la protección del medio ambiente; sin embargo, falta mucho aun para que se cumplan sus recomendaciones.
- 3.- Es necesario enfocar el problema ambiental y determinar aquello que en la práctica está generando inconvenientes para una correcta aplicación de la política ambiental.
- 4.- Es necesaria la participación activa de distintos técnicos especializados en las normas emitidas por la OACI, con la finalidad de enriquecer los conceptos, análisis y recomendaciones efectuados por dicho organismo.
- 5.- El problema ambiental no podrá ser solucionado mientras los actores no reconozcan la gravedad del problema y sienten bases sólidas en forma conjunta, para mitigar los daños ambientales en beneficio de la colectividad y de ellos mismos.

TEMA 3. LAS POLÍTICAS AEROCOMERCIAL Y TURÍSTICA. BASES, ESTRATEGIAS Y COORDINACION EN AMERICA LATINA.

Relator: Dr. MARIO O. FOLCHI

Las nueve bases presentadas en el Relato deben integrar todo estudio o análisis que pretenda coordinar las políticas aerocomercial y turística. Dichas bases son: 1) Modernización legislativa; 2) Presupuestos sobre la base de los ingresos genuinos completos; 3) Profesionalización de ambos sectores; 4) Unificación administrativa de los organismos gubernamentales; 5) Intercambio de los derechos aerocomerciales; 6) El principio de reciprocidad; 7) El concepto de "tráfico regional"; 8) El principio de propiedad sustancial y control efectivo de las líneas aéreas; 9) Los aeropuertos.

TEMA 6. LAS NUEVAS TENDENCIAS EN LA EXPLOTACION DE LOS SATELITES DE COMUNICACIONES.

Relatora: Dra. MARTA GAGGERO.

1. El mundo actual asiste a un proceso de privatización y comercialización de los servicios de telecomunicaciones por satélites. Por ello, debe mantenerse y desarrollarse el concepto de "servicio público" de las telecomunicaciones, prestando especial atención al interés público mundial y a las necesidades de los países en desarrollo.

2.- Los Estados Partes de los tratados espaciales deberán cumplir con las obligaciones establecidas en dichos instrumentos internacionales. A tales efectos, aquellos Estados que llevan a cabo actividades espaciales deberían dictar leyes espaciales nacionales para regular todo lo concerniente a la participación de entidades privadas y para hacer efectivas sus obligaciones como supervisor de dichas entidades, ajustándose a lo establecido por los tratados espaciales.

3.- Debe apoyarse la labor de la Unión Internacional de Telecomunicaciones en el sentido de lograr un acceso equitativo a las órbitas geoestacionaria y no geoestacionaria y a las bandas de frecuencias, consideradas como recursos naturales limitados, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo y la situación geográfica de determinados países.

4.- En un área de actividad en la que actualmente prevalecen los intereses económicos, que ha sido objeto de regulación por otras ramas del derecho y en donde generalmente existe desconocimiento de los tratados espaciales, se debe, por un lado, fortalecer los principios equitativos del comercio y por otro, apoyar la tarea que viene desarrollando la Comisión del Espacio de las Naciones Unidas (UNCOPUOS), en el sentido de alentar a los Estados que no han ratificado los tratados espaciales, a que lo hagan.

5.- Debe mantenerse como postulado esencial de las actividades espaciales lo establecido en el Artículo 1 del Tratado del Espacio de 1967, en el sentido de que **"La exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes deberán hacerse en provecho y en interés de todos los países, sea cual fuere su grado de desarrollo económico y científico, e incumben a toda la humanidad"**.

NOTA : No se votaron Conclusiones o Recomendaciones respecto de los puntos 4, 5 y 7 del Temario.

Punta del Este, República Oriental del Uruguay, 24 de Marzo de 2006.