

COMISSÃO LATINO-AMERICANA  
DE AVIAÇÃO CIVIL



LATIN AMERICAN CIVIL  
AVIATION COMMISSION

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

SECRETARÍA  
APARTADO 27032  
LIMA, PERÚ

CLAC/CE/76-NE/09  
24/03/09

**LXXVI REUNIÓN DEL COMITÉ EJECUTIVO DE LA CLAC**

(Isla de Pascua, Chile, 5 y 6 de abril de 2009)

**Cuestión 2 del  
Orden del Día:**

**Conferencia Diplomática para la Adopción de Convenios sobre  
Indemnización por daños causados a terceros – Modificación del Convenio  
de Roma**

**Posición de IATA sobre el Proyecto de Modernización del Convenio de  
Roma**

(Nota de estudio presentada por IATA)

**1. Antecedentes**

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha convocado a una próxima Conferencia Diplomática a ser llevada a cabo en Montreal entre el 20 abril y el 2 de mayo de 2009. Los Estados miembros de CLAC han sido invitados por intermedio de la "Carta a los Estados Miembros" LF 1/15.1-08/61 de fecha 7 de Noviembre de 2008.

Dicha Conferencia Diplomática examinará la propuesta de dos nuevos convenios internacionales sobre daños a terceros en la superficie; el *Convenio Sobre Indemnización por Daños a Terceros Resultantes de Actos de Interferencia Ilícita Que Hayan Involucrado a Aeronaves* (Convenio de Interferencia Ilícita) y el *Convenio Sobre Indemnización por Daños Causados a Terceros por Aeronaves* (Convenio de Riesgos Generales). El primer instrumento cubre los daños emergentes de un acto terrorista, mientras que el segundo, aquellos producidos por accidentes ordinarios de aviación. Estos convenios pretenden reemplazar al *Convenio sobre Daños Causados a Terceros en la Superficie por Aeronaves Extranjeras*, suscrito el 7 de Octubre de 1952 (Convenio de Roma). Once países miembros de CLAC son partes del Convenio de Roma. Ambos convenios son el resultado del trabajo

del Comité Jurídico (CJ) de la OACI y el Grupo Especial de Trabajo (GET) que fue conformado para el denominado “Proyecto de Modernización del Convenio de Roma”.

IATA ha seguido este proyecto muy de cerca desde su inserción en la agenda del CJ en el año 2000 y ha participado activamente en las deliberaciones en su calidad de observador. Así, en ocasión de la XVIII Asamblea Ordinaria de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil, llevada a cabo en Santiago de Chile, entre el 27 y el 30 de Octubre de 2008, IATA presentó una extensa nota de estudio describiendo las principales características de ambos proyectos.

IATA considera que ambas propuestas de convenios requieren significativas y substanciales modificaciones para que la industria pueda considerar apoyarlos. En su versión actual, ninguno de los proyectos de convenios cuenta con el apoyo de nuestra asociación.

## **2. Convenio de Interferencia Ilícita.**

IATA ha expresado repetidamente su posición que son los Estados – no las líneas aéreas - los verdaderos objetos de atentados terroristas que interfieren con las operaciones estándares de las compañías aéreas. La sociedad, en su conjunto, debería correr con el riesgo y proveer compensación adecuada a las víctimas de dichos ataques. Este concepto ya ha sido recogido por el derecho interno de un gran número de Estados miembros de OACI. Incluso cuatro Estados miembros de CLAC expresamente exoneran de responsabilidad al operador aéreo por aquellos daños causados a terceros superficiarios como resultado de un acto de interferencia ilícita.

IATA se encuentra plenamente comprometida con la seguridad operacional (safety) y la seguridad de la aviación (security) de las operaciones de las líneas aéreas. En este contexto y dentro del marco del proyecto de Convenio de Interferencia Ilícita, IATA se encuentra dispuesta a considerar un acuerdo razonable basado en principios que:

- i) reconozca que los actos terroristas que causan daños a terceros superficiarios se encuentran dirigidos contra los Estados y no contra las líneas aéreas;
- ii) provea una pronta compensación a los terceros superficiarios en montos superiores a los activos de la línea aérea que pudiese verse involucrada en dicho incidente;
- iii) provea la certeza a las líneas aéreas – quienes también son víctimas de estos sucesos – que serán objeto de una responsabilidad objetiva pero cuasi-infranqueable que pudiese ser asegurable por parte de la industria aseguradora;
- iv) reconozca que, si los gobiernos con todos los recursos disponibles no pueden prevenir atentados terroristas, las líneas aéreas no deberían cargar con una responsabilidad ilimitada; y
- v) evite la bancarrota de los demás actores de la industria del transporte aéreo, así como proteja los puestos de trabajo que eventualmente pudieran verse afectados por un suceso terrorista.

El texto actual del Convenio de Interferencia Ilícita no recoge estos principios. Nuestra organización es de la firme opinión que la propuesta de Convenio de Interferencia Ilícita no debería servir a los Estados como un mero vehículo legal para evitar su responsabilidad con respecto a sus ciudadanos, simplemente transfiriendo la carga de las compensaciones a los terceros damnificados, a las líneas aéreas o a otros actores de la industria que eventualmente pudieran verse afectados, todos víctimas inocentes de atentados terroristas.

La versión actual del Convenio de Interferencia Ilícita introduce un sistema de compensaciones de tres escalas. En la primera, la responsabilidad de las líneas aéreas será objetiva. Es importante destacar que la responsabilidad objetiva e ilimitada por daños a terceros en la superficie como resultado de actos de terrorismo no necesariamente recibe un tratamiento legislativo que goce de uniformidad en los Estados miembros de OACI. Muy por el contrario, un gran número de Estados ha adoptado el sistema de la responsabilidad subjetiva. Otros incluso han optado por excluir la responsabilidad del operador. Por ende, la aceptación de una responsabilidad objetiva en la primera escala por parte del operador, implica desde ya una considerable concesión por parte de éste.

El Mecanismo de Indemnización Suplementario (MIS) proveerá compensaciones dentro de la segunda. Las contribuciones de los pasajeros y de los expedidores de cargas proveerán los fondos necesarios para que el MIS pueda compensar a las víctimas. Para que el MIS pueda efectivamente llevar adelante su tarea, IATA es de la opinión que el transporte doméstico debe ser incluido dentro del esquema del convenio de manera obligatoria.

En la tercera, las víctimas podrán acceder a una compensación adicional (en aquellos casos en que el monto de los daños haya superado las compensaciones disponibles en las dos primeras escalas), si probaren en sede judicial que la administración superior de la línea aérea en cuestión contribuyó a que ocurriera el suceso mediante una acción u omisión cometida intencionalmente o con temeridad, y sabiendo que probablemente causaría un daño.

La franqueabilidad de los límites de responsabilidad del operador, conjuntamente con las disposiciones referentes a la acción de regreso y el principio de indemnización exclusiva, será el eje central de las discusiones de la próxima Conferencia Diplomática con respecto a este proyecto de convenio.

IATA solamente apoyará el contra-intuitivo concepto de canalizar la responsabilidad exclusivamente a través del operador, la limitación a la acción de regreso y el principio de indemnización exclusiva, si la Conferencia Diplomática adopta una cuasi-infranqueabilidad del límite de responsabilidad del operador (Art. 23). Estos tres elementos constituyen los pilares sobre los cuales se ha pretendido edificar el proyecto de Convenio de Interferencia Ilícita.

El límite de responsabilidad del operador solamente debería ser franqueado en el caso que la administración superior intencionalmente o con temeridad causare el daño. Los actos de los agentes y dependientes no pueden generar la responsabilidad del operador. Un piloto suicida no debería quebrar a la línea aérea. Este sería el único incentivo para que una línea aérea acepte una responsabilidad objetiva por un acto criminal de terrorismo, el cual se encuentra dirigido contra los Estados y se encuentran fuera del control de la misma. Consecuentemente, el estándar de franqueabilidad actual es inaceptable.

La gran pregunta que deberían formularse los delegados asistentes a la próxima Conferencia Diplomática radica en si el Convenio de Interferencia Ilícita debería ser un “esquema de compensaciones” o un “instrumento tradicional de responsabilidad civil”. Si la opción fuera la última propuesta, los tres pilares no tendrían cabida y por ende todo el proyecto colapsaría. Nos inclinamos por sugerir que los Estados participantes apoyen la visión de un “esquema de compensaciones”.

## **2.1. Enmiendas Necesarias**

Las enmiendas más críticas que este convenio necesita son las siguientes:

1. Brindar una cuasi-infranqueabilidad al límite de responsabilidad del operador para la primera escala;
2. Otorgar una defensa absoluta a la línea aérea ante una eventual responsabilidad ilimitada por actos de interferencia ilícita a través de la opción de “Puerto Seguro” (Safe Harbor – en inglés), siempre y cuando la aerolínea haya cumplido con los estándares de la industria en materia de seguridad de la aviación;
3. Garantizar una acción de regreso satisfactoria contra otros entes que pudieron haber causado o contribuido con el daño (Arts. 24-26). IATA, el Aviation Working Group (AWG), la Unión Internacional de Aseguradores Aeroespaciales (IUAI), el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI) y la Asociación Londinense e Internacional de Brokers de Seguro (LIIBA) han acordado una posición conjunta que:
  - i) limitaría la acción de regreso del operador al porcentaje relativo de la contribución de la persona contra quien se la ejerza el total de la responsabilidad, respecto de todas las otras personas que hayan causado el daño en conexión con el suceso;
  - ii) excluiría la acción de regreso en los casos en que la persona contra quien se lo ejerza se haya encontrado imposibilitada de mantener un seguro razonable para cubrir su responsabilidad sobre bases comerciales razonables.
4. Restringir la definición de “administración superior”, de tal manera a incluir solamente a aquellas personas en posiciones de “Top Management” y tomadores de decisiones operacionales con significativa antigüedad, teniendo un impacto directo en la seguridad de la aviación ( Art. 1).
5. Excluir a la lesión mental (Art. 3) dentro del ámbito de daños recuperables;
6. Reducir el período de prescripción de dos a tres años;
7. Adoptar un sistema de pre-financiamiento del MIS;
8. Incluir al transporte doméstico dentro del esquema del MIS de manera obligatoria;
9. Equiparar el estándar de la culpa contributiva del damnificado al contenido en el Convenio de Montreal de 1999; e
10. Instaurar un mecanismo de entrada en vigencia del convenio que contemple un alto número de países ratificantes, que representen a su vez al menos el 50% del tráfico internacional.

IATA es de la firme convicción que sería mejor no adoptar un convenio, que adoptar uno que no refleje un razonable balance entre todas las partes interesadas, atendiendo al principio cardinal que los atentados terroristas son dirigidos contra los Estados.

### **3. Convenio de Riesgos Generales**

IATA continúa sosteniendo que la adopción de un Convenio de Riesgos Generales deviene innecesaria. El derecho interno de los Estados miembros de OACI ha resuelto satisfactoriamente los mayores incidentes de aviación que han involucrado daños a terceros en la superficie. El seguro aeronáutico siempre ha estado disponible. La industria aseguradora no posee registros de reclamos que no hayan sido compensados. Sin embargo, IATA también reconoce que un gran número de Estados miembros de OACI favorece su adopción.

### **3.1. Cambios Necesarios**

IATA quisiera sugerir que las siguientes enmiendas sean adoptadas por la Conferencia Diplomática:

1. Mantener el esquema de dos escalas;
2. Si las líneas aéreas son objetivamente responsables (ya sea dentro o en exceso de los límites de responsabilidad), las mismas deben disponer de una acción de regreso sin ningún tipo de limitación contra cualquier tercero que pudo haber contribuido a causar el daño, bajo los principios determinados por las leyes eventualmente aplicables;
3. Excluir los daños causados con motivo de conflictos armados y disturbios civiles (Art. 3). Este tipo de daños ya se encuentra expresamente excluido en el Convenio de Roma (Art. 5);
4. Excluir los daños por lesión mental (Art. 3). No existen justificaciones que avalen la adopción de un sistema diferente al estipulado en el Convenio de Montreal de 1999;
5. Modificar la cláusula pertinente a la jurisdicción de tal manera de adoptar una única jurisdicción (Art. 16), tal cual se encuentra contemplada en el Convenio de Interferencia Ilícita;
6. Incluir una definición del término “suceso”;
7. Reducir el período de prescripción de dos a tres años; y
8. Equiparar el estándar de la culpa contributiva del damnificado al contenido en el Convenio de Montreal de 1999.

### **3.2. Propuesta de Limitación a la Responsabilidad de otros Actores**

En las discusiones del proyecto de Convenio de Riesgos Generales, llevadas a cabo en ocasión del trigésimo tercer período de sesiones del CJ, se presentó una propuesta que buscaba limitar la responsabilidad de los constructores de aeronaves. Aunque contó originalmente con el apoyo de dos Estados, la propuesta fue rechazada por el plenario del CJ. Esta propuesta ha sido nuevamente presentada como nota de estudio de caras a la próxima Conferencia Diplomática.

La propuesta aquí comentada – de ser aceptada por el plenario de la Conferencia Diplomática – limitaría la responsabilidad del constructor de aeronaves (según como fuese el derecho interno aplicable), sus motores, componentes o partes derivada de los daños a terceros en la superficie de tal manera a que ésta no exceda el límite de responsabilidad del operador.

Vale la pena recordar que el proyecto de Convenio de Riesgos Generales no impone ningún tipo de responsabilidad a los constructores de aeronaves. En realidad, éstos no son objeto del proyecto. Por ende, su responsabilidad no puede ser limitado, ni mucho menos ser exonerada.

El límite de responsabilidad propuesto solamente sería franqueado si la víctima probase que la “Administración Superior” del constructor de la aeronave ha causado intencionalmente el daño. Así, esta propuesta tendría los siguientes efectos prácticos:

1. Otorgaría un límite de responsabilidad para un actor que en la mayoría de los casos es objeto de un sistema de responsabilidad subjetiva. Bajo este esquema, el deber de indemnizar solamente acaece cuando el reclamante cumple satisfactoriamente los estándares probatorios; es decir, acredita la culpa del demandado. Sin embargo, la responsabilidad del operador se encuentra circunscrita a un esquema objetivo;
2. Crearía una mayor carga probatoria para la víctima;
3. Limitaría considerablemente la acción de regreso del operador.

Por las razones arriba mencionadas, IATA no apoyará esta propuesta.

#### **4. Posición IATA**

En la visión de IATA, las modificaciones que aquí proponemos lograrían un balance más justo entre la adecuada protección de las víctimas y el bienestar financiero de los diversos actores de la industria aeronáutica. Ellas también contribuirían a incrementar la posibilidad de que ambos instrumentos lleguen a ser ratificados por un número relativamente significativo de Estados miembros de OACI.

IATA se encuentra plenamente comprometida con el proyecto de Modernización del Convenio de Roma iniciado y llevado adelante por OACI, a fin de lograr un acuerdo razonable basado en principios que tengan en consideración los diversos intereses de las diferentes víctimas de los daños en la superficie.

#### **5. Acción Requerida**

IATA invita a los Estados miembros de CLAC a tomar conocimiento de su posición con respecto a la próxima Conferencia Diplomática de la OACI y respetuosamente solicita que los mismos adopten una posición centrada en los principios que han sido comentados a lo largo de esta nota de estudio.