

49. CASO REFERENTE A LA APELACION RELATIVA A LA JURISDICCION DEL CONSEJO DE LA ORGANIZACION DE AVIACION CIVIL INTERNACIONAL

Fallo de 18 de agosto de 1972

En su fallo en el caso referente a la apelación relativa a la jurisdicción del Consejo de la OACI (India contra Pakistán), la Corte, por 13 votos contra 3, rechazó las excepciones presentadas por el Gobierno del Pakistán respecto a la cuestión de su competencia y se declaró competente para conocer de la apelación de la India.

Por 14 votos contra 2, la Corte decidió que el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional era competente para conocer de la petición y de la denuncia presentadas por el Gobierno del Pakistán el 3 de marzo de 1971 y, en consecuencia, rechazó la apelación presentada a la Corte por el Gobierno de la India contra la decisión del Consejo de declararse competente a ese respecto.

A los efectos de este asunto, la composición de la Corte fue la siguiente: Vicepresidente (en funciones de Presidente), Ammoun; Presidente, Sir Muhammad Zafrulla Khan; Magistrados, Sir Gerald Fitzmaurice, Padilla Nervo, Forster, Gros, Bengzon, Petré, Lachs, Onyeama, Dillard, Ignacio-Pinto, de Castro, Morozov y Jiménez de Aréchaga; y Magistrado *ad hoc*, Nagendra Singh.

El Presidente Sir Muhammad Zafrulla Khan y el Magistrado Lachs agregaron declaraciones al fallo. Los Magistrados Petré, Onyeama, Dillard, de Castro y Jiménez de Aréchaga adjuntaron opiniones separadas. El Magistrado Morozov y el magistrado *ad hoc* Nagendra Singh agregaron opiniones disidentes.

*
* *

Hechos y principales alegaciones de las partes
(Párrafos 1 a 12 del fallo)

La Corte destacó en su fallo que no consideraba en absoluto los hechos del caso y las alegaciones de las partes respecto al fondo de la controversia existente entre ellas, salvo en la medida en que estos elementos pudieran relacionarse con la cuestión puramente jurisdiccional que se le había sometido.

Con arreglo a la Convención sobre Aviación Civil Internacional y al Acuerdo Internacional sobre Tránsito de Servicios Aéreos, firmados ambos en Chicago en 1944, las aeronaves civiles del Pakistán tenían derecho a sobrevolar territorio indio. En agosto de 1965 estallaron entre los dos países hostilidades que interrumpieron el sobrevuelo, pero en febrero de 1966 esos países concertaron un acuerdo en virtud del cual se reanudaría inmediatamente el sobrevuelo en las mismas condiciones que antes del 1° de agosto de 1965. El Pakistán interpretó que ese compromiso significaba que el sobrevuelo se reanudaría con arreglo a la Convención y al Acuerdo sobre Tránsito, pero la India mantenía que esos dos tratados se habían suspendido durante las hostilidades y nunca se habían restablecido como tales, y que el sobrevuelo se reanudó sobre la base de un régimen es-

pecial según el cual sólo podía efectuarse después de que la India hubiera concedido un permiso. El Pakistán negaba que nunca hubiera estado en vigor un régimen de ese tipo y mantenía que los tratados nunca habían dejado de ser aplicables desde 1966.

El 4 de febrero de 1971, tras un incidente de secuestro que incluyó la desviación de una aeronave india al Pakistán, la India suspendió los sobrevuelos de su territorio por las aeronaves civiles pakistaníes. El 3 de marzo de 1971, el Pakistán, alegando que la India incumplía los dos tratados, presentó al Consejo de la OACI: a) Una solicitud con arreglo al artículo 84 de la Convención de Chicago y a la sección 2 del artículo II del Acuerdo sobre Tránsito; b) Una denuncia en virtud de la sección 1 del artículo II del Acuerdo sobre Tránsito. La India opuso excepciones preliminares a la competencia del Consejo de la OACI, pero éste se declaró competente por decisiones de 29 de julio de 1971. El 30 de agosto de 1971, la India apeló contra esas decisiones, basando su derecho a hacerlo, y la competencia de la Corte para conocer de la apelación, en el artículo 84 de la Convención de Chicago y en la sección 2 del artículo II del Acuerdo sobre Tránsito (denominados en adelante "las cláusulas jurisdiccionales de los tratados").

Competencia de la Corte para conocer de la apelación
(Párrafos 13 a 26 del fallo)

El Pakistán opuso ciertas excepciones a la competencia de la Corte para conocer de la apelación. La India señaló que el Pakistán no había planteado esas excepciones como excepciones *preliminares* con arreglo al Artículo 62 del Reglamento, pero la Corte indicó que debía siempre estar convencida de su competencia y, si era necesario, examinar la cuestión *motu proprio*. El Pakistán alegó, en primer lugar, que la India no podía afirmar la competencia de la Corte por su propia alegación, sobre el fondo del asunto, de que los tratados no estaban vigentes, la cual, si fuera correcta, entrañaría la inaplicabilidad de sus cláusulas jurisdiccionales. No obstante, la Corte resolvió que ese argumento del Pakistán no estaba bien fundado por las siguientes razones: a) La India no había dicho que esos tratados multilaterales no estuvieran vigentes en un sentido definitivo, sino sólo que habían sido suspendidos o que de hecho no eran aplicables entre la India y el Pakistán; b) Una simple suspensión unilateral de un tratado no podía *per se* impedir la actuación de su cláusula jurisdiccional; c) La cuestión de la competencia de la Corte no podía regirse por consideraciones de preclusión; d) Las partes debían tener libertad para invocar cláusulas jurisdiccionales sin que eso las obligase a correr el riesgo de perder su caso sobre el fondo del asunto.

El Pakistán afirmaba además que las cláusulas jurisdiccionales de los tratados se aplicaban sólo a la apelación ante la Corte contra una decisión definitiva del Consejo sobre el fondo de una controversia, y no a una

apelación contra decisiones de carácter provisional o preliminar. La Corte consideró que una decisión del Consejo sobre su competencia no se hallaba en la misma categoría que decisiones procesales o interlocutorias respecto a plazos, presentación de documentos, etc., porque: a) Una decisión sobre la competencia, aunque no se refiera al fondo del asunto, tiene, no obstante, carácter substantivo, en la medida en que puede decidir todo el asunto, al poner fin al mismo; b) Una excepción respecto a la competencia tiene, entre otros, el significado de dar a una de las partes la posibilidad de evitar que se examine el fondo; c) Una decisión jurisdiccional puede entrañar a menudo cierta consideración del fondo; d) Las cuestiones de competencia pueden ser tan importantes y complicadas como las referentes al fondo; e) Permitir que un órgano internacional examine el fondo de una controversia sin que se haya establecido su competencia para hacerlo sería contrario a las normas aceptadas de la buena administración de justicia.

Con respecto más particularmente a la denuncia presentada al Consejo de la OACI, el Pakistán había manifestado que se basaba en la sección 1 del artículo II del Acuerdo sobre Tránsito (en tanto que la petición se basaba en el artículo 84 de la Convención de Chicago y en la sección 2 del artículo II del Acuerdo sobre Tránsito). El punto debatido aquí era que las decisiones adoptadas por el Consejo basándose en la sección 1 del artículo II no son apelables, porque, a diferencia de las decisiones adoptadas con arreglo a las otras dos disposiciones mencionadas, no se refieren a acciones ilegales o incumplimiento de tratados, sino a acciones lícitas pero perjudiciales. La Corte resolvió que la denuncia del Pakistán no se refería, al menos en su mayor parte, a la clase de situación a que estaba destinada primordialmente la sección 1 del artículo II, en la medida en que la injusticia y el perjuicio alegados derivaban de una acción presuntamente ilegal, por incumplir tratados. Como la denuncia hacía las mismas imputaciones de incumplimiento de tratados que la petición, podía asimilarse a ésta a efectos de la posibilidad de apelación; de no ser así, podían surgir situaciones paradójicas.

En resumen, no podían mantenerse las excepciones a la competencia de la Corte, basadas en la supuesta inaplicabilidad de los tratados como tales o de sus cláusulas jurisdiccionales. Por consiguiente, la Corte era competente en virtud de esas cláusulas, y no había motivo para considerar excepciones a otras posibles bases de competencia de la Corte.

Además, por ser la primera vez que un asunto llegaba a la Corte en apelación, ésta señaló que, al prever así la apelación a la Corte contra decisiones del Consejo de la OACI, los tratados habían investido a la Corte de cierto grado de supervisión de la validez de los actos del Consejo y que, desde ese punto de vista, no había fundamento alguno para distinguir entre supervisión en cuanto a la competencia y supervisión en cuanto al fondo.

Competencia del Consejo de la OACI para conocer del fondo del asunto
(Párrafos 27 a 45 del fallo)

Con respecto a la corrección de las decisiones adoptadas por el Consejo el 29 de julio de 1971, la cuestión debatida era si el caso del Pakistán ante el Consejo revelaba, en el sentido de las cláusulas jurisdiccionales de los tratados, un desacuerdo respecto a la interpretación o la aplicación de una o varias disposiciones de esos instrumentos. En caso afirmativo, el Consejo era competente *prima facie*, independientemente de que intervinieran o no consideraciones que, según se decía, eran ajenas a los tratados.

La India había pretendido mantener que la controversia podía resolverse sin hacer referencia a los tratados y, por tanto, quedaba fuera de la competencia del Consejo. Alegaba que los tratados no habían sido restablecidos desde 1965 y que, en todo caso, la India estaba facultada para darlos por terminados o suspenderlos a partir de 1971 en razón de un incumplimiento de los mismos del que el Pakistán era responsable, a consecuencia del incidente del secuestro. La India argumentaba además que las cláusulas jurisdiccionales de los tratados sólo permitían al Consejo conocer de las controversias relativas a la interpretación y la aplicación de esos instrumentos, en tanto que el presente caso se refería a su terminación o suspensión. La Corte resolvió que, aunque esas alegaciones pertenecían claramente al fondo de la controversia, a) Las notificaciones o comunicaciones que la India había hecho desde 1965 a 1971 parecían referirse a sobrevuelos, más bien que a los tratados como tales; b) No parecía que la India hubiera indicado nunca las disposiciones concretas de los tratados cuyo incumplimiento se alegaba; c) La justificación dada por la India en 1971 para la suspensión de los tratados no se basaba en las disposiciones de los propios tratados, sino en un principio de derecho internacional general o de derecho convencional internacional. Por otra parte, no podía utilizarse una mera afirmación unilateral de esas alegaciones, disputada por la otra parte, para denegar la competencia del Consejo.

Pasando a los aspectos positivos de la cuestión, la Corte resolvió que la reclamación del Pakistán revelaba la existencia de un desacuerdo respecto a la interpretación o la aplicación de los tratados y que la oposición de la India entrañaba igualmente cuestiones relativas a su interpretación o aplicación. En primer lugar, el Pakistán citaba disposiciones concretas de los tratados que habían sido infringidas por la negativa de la India a permitir el sobrevuelo, en tanto que la India había acusado al Pakistán de haber violado la Convención: para determinar la validez de las acusaciones hechas por ambas partes, el Consejo tendría necesariamente que interpretar o aplicar los tratados. En segundo lugar, la India alegaba que los tratados habían sido reemplazados por un régimen especial, pero parecía evidente que los artículos 82 y 83 de la Convención de Chicago (relativos a la derogación de arreglos incompatibles y al registro de nuevos acuerdos) debían hacerse valer siempre que algunas de las partes pretendieran reemplazar la Convención o parte de ella por otros acuerdos concertados entre ellas; de ahí se seguía que cualquier régimen especial, o cualquier desacuerdo respecto a su existencia, plantearía cuestiones relativas a la interpretación o la aplicación de esos artículos. Por último, el Pakistán argumentaba que si la India mantuviera la alegación que constituía el substrato de toda su posición, a saber, que los tratados habían sido terminados o suspendidos entre las partes, esas cuestiones estaban reguladas por los artículos 89 y 95 de la Convención de Chicago y los artículos I y III del Acuerdo sobre Tránsito; sin embargo, las dos partes habían dado interpretaciones divergentes de esas disposiciones, que se referían a situaciones de guerra y emergencia y a la denuncia de los tratados.

La Corte llegó a la conclusión de que el Consejo era competente en el caso y de que no incumbía a la Corte definir la amplitud exacta de esa competencia, aparte de lo que ya había indicado.

Se había alegado también en nombre de la India, aunque el Pakistán lo negaba, que las decisiones del Consejo relativas a la asunción de competencia en el caso habían estado viciadas por varias irregularidades

procesales y que, en consecuencia, la Corte debía declararlas nulas e írritas y debía devolver el caso al Consejo para que decidiera nuevamente al respecto. La Corte considero que las irregularidades alegadas, aunque pudieran probarse, no menoscababan de un modo fundamental los requisitos de un procedimiento justo, y que la competencia del Consejo era una cuestión jurídica objetiva, cuya solución no dependía de lo que hubiera ocurrido ante él.

DECLARACIONES Y OPINIONES SEPARADAS O DISIDENTES

El Magistrado Morozov y el Magistrado *ad hoc* Nandera Singh (opiniones disidentes) no pudieron suscribir la decisión de la Corte sobre la competencia del Consejo de la OACI.

El Presidente Sir Muhammad Zafrulla Khan (declaración) y los Magistrados Petrán y Onyema (opiniones separadas) no pudieron suscribir la decisión de la Corte respecto a su propia competencia.

El Magistrado Jiménez de Aréchaga (opinión separada) suscribió la cláusula dispositiva del fallo, pero no aprobó la conclusión de la Corte en cuanto a su competencia para entender en una apelación contra la decisión del Consejo respecto a la denuncia del Pakistán, a diferencia de la relativa a su petición.

Los Magistrados Lachs (declaración), Dillard y de Castro (opiniones separadas) añadieron otras observaciones.