Organización de Aviación Civil Internacional

LC/40-WP/6-1
5/9/26

NOTA DE ESTUDIO

COMITÉ JURÍDICO – 40º PERÍODO DE SESIONES

(Montreal, 26 – 30 de octubre de 2026)

Cuestión 6: Otros asuntos

INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 89 Y LOS DERECHOS DE LOS ESTADOS CONTRATANTES DEL CONVENIO DE CHICAGO EN TIEMPO DE GUERRA

(Nota presentada por la República Islámica del Irán)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* fue adoptado el 7 de diciembre de 1944 (el "Convenio de Chicago"), con el trasfondo de la Segunda Guerra Mundial. Sus redactores incluyeron el artículo 89 bajo el título "Estado de guerra y situaciones de emergencia". La disposición establece que, en caso de guerra, el Convenio no afectará la libertad de acción de los Estados contratantes afectados, ya sean beligerantes o neutrales. El mismo principio se aplicará cuando un Estado contratante declare estado de emergencia nacional y lo comunique al Consejo.

1.2 A pesar de su importancia, el artículo 89 sigue siendo una de las disposiciones menos desarrolladas del Convenio de Chicago y no ha sido objeto de una interpretación exhaustiva y sistemática por parte de la OACI. Sus principales ambigüedades se refieren al significado de "guerra", al alcance de la "libertad de acción", a los criterios para determinar qué Estados son "beligerantes" o "neutrales", y si un Estado puede invocar el artículo 89 independientemente de la parte que haya tenido en la creación del conflicto.

1.3 La adopción de la Carta de las Naciones Unidas estableció en su artículo 2 4) una prohibición general de la amenaza o uso de la fuerza, con excepciones limitadas que incluyen la legítima defensa en virtud del artículo 51 y las medidas autorizadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII. En consecuencia, el artículo 89 no puede interpretarse independientemente del ordenamiento jurídico internacional contemporáneo. La cuestión central es, por tanto, si el artículo 89 debe interpretarse únicamente en referencia a los conceptos jurídicos que prevalecían cuando se adoptó el Convenio o a la luz de la evolución posterior del derecho internacional, incluidas las normas pertinentes aplicables entre los Estados contratantes.

2. EVOLUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 89 DEL CONVENIO DE CHICAGO

2.1 El artículo 89 tiene un precedente histórico directo en el artículo 38 del *Convenio Relativo a la Reglamentación de la Navegación Aérea* (París, 1919 – el "Convenio de París"), que de manera similar preserva la libertad de acción de los Estados beligerantes y neutrales en tiempo de guerra. Esta continuidad demuestra el propósito histórico del artículo 89. No obstante, las dos disposiciones actúan dentro de encuadramientos jurídicos sustancialmente diferentes. El Convenio de París fue adoptado cuando la guerra seguía siendo una condición legalmente reconocida de las relaciones internacionales. Aunque el Pacto de la Sociedad de las Naciones y el Pacto Kellogg-Briand de 1928 buscaron restringir que se recurriera a la guerra, aún no existía una norma fundamental del derecho internacional que prohibiera de manera integral la amenaza o el uso de la fuerza. Tras la adopción de la Carta de las Naciones Unidas en 1945, el marco jurídico que rige el uso de la fuerza experimentó una transformación fundamental.

2.2 En virtud del artículo 31 3) c) del *Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969*, en la interpretación de los tratados se deben tener en cuenta las normas de derecho internacional aplicables en las relaciones entre las partes. Por lo tanto, el derecho internacional contemporáneo no puede quedar simplemente excluido de la interpretación de un tratado porque se haya desarrollado después de concluirse el tratado. Al mismo tiempo, la intención de las partes y las circunstancias jurídicas prevalecientes en el momento de la conclusión siguen siendo relevantes.

2.3 La CIJ ha confirmado este criterio, particularmente en el caso de las Plataformas Petrolíferas. Al interpretar el artículo 20 1) d) del Tratado de Amistad de 1955 entre Irán y los Estados Unidos, la corte declaró que el tratado no podía funcionar de manera totalmente independiente de las normas pertinentes del derecho internacional sobre el uso de la fuerza. Así, interpretó la disposición del tratado a la luz de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional consuetudinario. El caso del Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros también demuestra que la interpretación de los tratados puede tener en cuenta la evolución del derecho internacional. La corte reconoció la relevancia de las normas ambientales en evolución a los efectos de la aplicación del tratado, mientras que en su dictamen individual el juez Weeramantry enfatizó que la aplicación de los tratados no debería tener el efecto de menospreciar los derechos humanos contemporáneos y los principios de desarrollo sostenible.

2.4 Otro hecho relevante se refleja en el proyecto de artículos sobre los efectos de los conflictos armados en los tratados de la Comisión de Derecho Internacional (2011 – "el proyecto de artículos de la CDI"). El artículo 3 establece que la existencia de un conflicto armado en sí no termina ni suspende la aplicación de los tratados, y el artículo 4 da efecto a las disposiciones de los tratados que se ocupan específicamente del conflicto armado. Esto es particularmente relevante para el Convenio de Chicago, ya que su artículo 89 trata expresamente de la guerra y la emergencia nacional. El artículo 15 del proyecto de artículos de la CDI establece además que un Estado agresor no puede poner fin o suspender la aplicación de un tratado ni retirarse de él como consecuencia de un conflicto armado resultante de su propio acto de agresión si esto fuera en su beneficio. Aunque los artículos que integran el proyecto de la CDI no son vinculantes por sí mismos, reflejan un enfoque jurídico contemporáneo sobre la relación entre los conflictos armados y las obligaciones de los tratados. En consecuencia, los artículos 3, 4 y 15 del proyecto de artículos de la CDI proporcionan un marco pertinente para evaluar la "libertad de acción" en virtud del artículo 89 del Convenio de Chicago, lo que demuestra que el conflicto armado en sí no autoriza a ignorar las obligaciones convencionales y que un Estado agresor no debería extraer un beneficio jurídico de su propio acto ilícito.

2.5 El mismo criterio se refleja en los artículos 40 y 41 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. En casos de violaciones graves de obligaciones que emanan de normas imperativas de derecho internacional general, los Estados deben cooperar para poner fin a la violación por medios lícitos, no deben reconocer como lícita la situación resultante y no deben prestar ayuda o asistencia para mantenerla. Por lo tanto, el artículo 89 del Convenio de Chicago debería interpretarse de manera coherente con el marco general de la responsabilidad del Estado.

2.6 Los términos "guerra", "Estados neutrales" y "libertad de acción" no deberían considerarse necesariamente como términos con significados permanentemente fijos. Cuando un término que se usa en un tratado es susceptible de evolución, su interpretación puede tener en cuenta las novedades posteriores en el derecho internacional. Esto es particularmente importante para el término "guerra", que ahora debe distinguirse de otra cuestión jurídica distinta, a saber, si conforme a la Carta fue lícito recurrir a la fuerza. La existencia de un conflicto armado es una situación fáctica objetiva, mientras que la legalidad de recurrir a la fuerza es una cuestión distinta que se rige por el derecho relativo al uso de la fuerza. Por lo tanto, el artículo 89 no debe interpretarse en el sentido de convertir la existencia de un conflicto armado en el derecho a ejercer una libertad de acción ilimitada.

2.7 La distinción entre Estados “beligerantes” y “neutrales” también requiere particular atención. El artículo 89 se refiere expresamente a ambas categorías, pero el Convenio de Chicago no define la neutralidad. En los conflictos contemporáneos, un Estado puede proporcionar territorio, espacio aéreo, bases militares, comunicaciones o infraestructura logística a una de las partes sin declarar formalmente la guerra. Por lo tanto, la declaración unilateral no basta para saber si esta conducta es compatible con la condición de neutralidad: se debe evaluar la conducta real del Estado a la luz de las normas relevantes del derecho internacional. Esta evaluación también puede tener en cuenta los actos de agresión identificados en el artículo 3 de la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

3. PRÁCTICA DEL CONSEJO DE LA OACI Y ANÁLISIS DEL COMENTARIO SOBRE EL ARTÍCULO 89

3.1 El examen de la práctica de la OACI y del comentario contenido en el *Repertorio-Guía del Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Doc 8900) indica que hasta la fecha la OACI no ha proporcionado una interpretación exhaustiva e independiente del alcance, los límites y los efectos jurídicos del artículo 89. De manera similar, el comentario en el Doc 8900 sigue siendo mayormente histórico y descriptivo. No establece criterios claros para determinar la condición de “guerra”, “beligerante” o “neutral” ni define el alcance de la “libertad de acción”.

3.2 La práctica posterior al establecimiento de la OACI, que comprende las declaraciones de Egipto e Iraq en 1949 y las situaciones posteriores que involucraron a la India, China, Pakistán, Iraq y Honduras, indica que el papel del Consejo ha sido principalmente administrativo. El Consejo recibió, registró, distribuyó y comunicó las notificaciones realizadas por los Estados contratantes relativas a una guerra o a un estado de emergencia nacional, sin realizar una determinación sustantiva de que existiera una “guerra” en el sentido del artículo 89 o que las consecuencias jurídicas invocadas por un Estado fueran compatibles con sus otras obligaciones internacionales.

3.3 Una dificultad adicional es que el artículo 89 no define ninguna autoridad competente que determine si existe un estado de “guerra”. Por lo tanto, se deberá identificar a partir de los hechos pertinentes y las normas aplicables del derecho internacional cuáles son los Estados que intervienen en el conflicto, su respectiva condición jurídica y, en su caso, el Estado responsable de haber iniciado el conflicto armado mediante un acto de agresión. Tal determinación es esencial para evaluar si la libertad de acción conferida por el artículo 89 puede ser invocada por cada Estado y en qué medida. El Convenio de Chicago no especifica si la declaración unilateral de un Estado contratante es o no suficiente a los efectos del artículo 89, si el Consejo de la OACI es competente para determinar la existencia de una guerra o si para esto es preciso que otra autoridad internacional efectúe una evaluación. La práctica de la OACI hasta la fecha no resuelve estas cuestiones.

4. CONCLUSIÓN

4.1 El artículo 89 fue formulado en un período histórico puntual, pero sigue actuando dentro de un sistema jurídico internacional que ha sufrido una transformación fundamental. El hecho de que siga siendo válido no implica necesariamente que no haya mutado su significado. Para interpretarlo es necesario considerar el marco jurídico internacional contemporáneo, lo que comprende la Carta de las Naciones Unidas, el derecho sobre el uso de la fuerza, el derecho internacional humanitario, el derecho de la neutralidad, el derecho de la responsabilidad del Estado y el derecho de los tratados. Ni el texto del Convenio de Chicago ni la práctica administrativa existente del Consejo de la OACI proporcionan por sí solos orientación suficiente para resolver estas cuestiones. Ante esta situación, el Comité Jurídico podría realizar un estudio exhaustivo sobre la interpretación y aplicación del artículo 89, incluyendo su alcance, efectos jurídicos y relación con las normas pertinentes del derecho internacional. Tal estudio podría servir de base para preparar una propuesta de solicitud de opinión consultiva a la CIJ, con miras a aclarar el alcance y los efectos jurídicos del artículo 89, reducir el riesgo de interpretaciones contradictorias por parte de los Estados contratantes y fortalecer el papel de la OACI en la salvaguardia de la aviación civil internacional durante los conflictos armados.

5. MEDIDAS PROPUESTAS AL COMITÉ

5.1 El Comité Jurídico debería realizar un estudio exhaustivo sobre la interpretación y aplicación del artículo 89 del Convenio de Chicago y preparar un informe sobre las novedades jurídicas pertinentes, la práctica de los Estados, la práctica del Consejo de la OACI y las opiniones jurídicas existentes. El estudio debería examinar, en particular:

a) la Carta de las Naciones Unidas, en particular sus artículos 2 4), 51 y 103;

b) la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* de 1969, en particular sus artículos 31 y 32;

c) las normas sobre la responsabilidad internacional de los Estados y las violaciones graves de las obligaciones que emanan de normas imperativas;

d) el Proyecto de artículos de la CDI sobre los efectos de los conflictos armados en los tratados (2011); y

e) los principios del derecho internacional relativos a la neutralidad y la condición jurídica de los Estados neutrales.

5.2 El Comité Jurídico debería también preparar una propuesta para solicitar la opinión consultiva de la CIJ y someterla a la aprobación del Consejo de la OACI o de la Asamblea, centrándose en los siguientes interrogantes:

a) ¿El artículo 89 debe interpretarse a la luz de la evolución del derecho internacional desde la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, en particular la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza? En caso afirmativo, ¿qué se entiende por "guerra" en esta disposición?

b) ¿Un Estado que ha provocado un conflicto armado mediante la violación de obligaciones fundamentales del derecho internacional puede invocar esa situación para beneficiarse del artículo 89?

c) A la luz de la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ¿un Estado que proporciona su territorio o infraestructura para las operaciones armadas de una de las partes en el conflicto y comete un acto de agresión puede beneficiarse de la condición de Estado neutral en virtud del artículo 89?

d) ¿La "libertad de acción" a la que se refiere el artículo 89 es una discrecionalidad absoluta que se extiende a todas las obligaciones en virtud del Convenio de Chicago, o su ejercicio debe conformarse a otras normas aplicables del derecho internacional como la proporcionalidad, la necesidad y el principio de que un Estado no puede obtener un beneficio jurídico de su propio acto ilícito?

e) ¿Es suficiente la mera declaración de un Estado sobre la existencia de una guerra o un estado de emergencia nacional para beneficiarse del artículo 89, o para acogerse a este beneficio se requiere una evaluación jurídica independiente? En caso afirmativo, ¿qué autoridad o autoridades son competentes para realizar dicha determinación?

f) En una situación de guerra entre dos o más Estados, ¿la "libertad de acción" a la que se refiere el artículo 89 se limita a las obligaciones internacionales entre los Estados que intervienen en la guerra o entre esos Estados y los Estados neutrales, o puede, cuando las circunstancias de la guerra así lo requieran, extenderse a las obligaciones internacionales de los Estados involucrados en la guerra frente a otros Estados?

— FIN —