

242. APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL (QATAR C. EMIRATOS ÁRABES UNIDOS) [EXCEPCIONES PRELIMINARES]

Resumen del fallo de 4 de febrero de 2021

El 4 de febrero de 2021, la Corte Internacional de Justicia dictó su fallo sobre las excepciones preliminares presentadas por los Emiratos Árabes Unidos en la causa relativa a la *Aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Qatar c. Emiratos Árabes Unidos)*. La Corte acogió la primera excepción preliminar formulada por los Emiratos Árabes Unidos y consideró que no era competente para conocer de la demanda presentada por Qatar el 11 de junio de 2018.

La composición de la Corte fue la siguiente: Presidente Yusuf; Vicepresidenta Xue; Magistrados Tomka, Abraham, Bennouna, Cançado Trindade, Donoghue, Gaja, Sebutinde, Bhandari, Robinson, Crawford, Gevorgian, Salam, Iwasawa; Magistrados *ad hoc* Cot, Daudet; Secretario Gautier.

*

* *

Historia de las actuaciones (párrs. 1 a 25)

La Corte comienza recordando que, el 11 de junio de 2018, el Estado de Qatar presentó en la Secretaría de la Corte una demanda contra los Emiratos Árabes Unidos por presuntos incumplimientos de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 21 de diciembre de 1965 (en adelante, la “Convención”). En su demanda, Qatar invoca como fundamento de la competencia de la Corte el Artículo 36, párrafo 1, del Estatuto de la Corte y el artículo 22 de la Convención.

En respuesta a la solicitud de medidas provisionales presentada ese mismo día por Qatar, la Corte indicó, mediante providencia de 23 de julio de 2018, las siguientes medidas provisionales:

“1) Los Emiratos Árabes Unidos deben velar por que:

i) Las familias con miembros qataríes separadas como consecuencia de las medidas adoptadas por los Emiratos Árabes Unidos el 5 de junio de 2017 se reunifiquen;

ii) Los estudiantes qataríes afectados por las medidas adoptadas por los Emiratos Árabes Unidos el 5 de junio de 2017 puedan terminar sus estudios en los Emiratos Árabes Unidos u obtener su expediente académico si desean estudiar en otros países; y

iii) Los qataríes afectados por las medidas adoptadas por

los Emiratos Árabes Unidos el 5 de junio de 2017 puedan acceder a los tribunales y otros órganos judiciales de ese Estado;

2) Las dos partes deben abstenerse de cualquier acto que pueda agravar o ampliar la controversia sometida a la Corte o dificultar su solución”.

La Corte también recuerda que, el 22 de marzo de 2019, los Emiratos Árabes Unidos presentaron una solicitud de medidas provisionales, que fue desestimada por la Corte mediante providencia de 14 de junio de 2019.

Por último, la Corte afirma que, el 30 de abril de 2019, los Emiratos Árabes Unidos opusieron excepciones preliminares a la competencia de la Corte y a la admisibilidad de la demanda.

I. Introducción (párrs. 26 a 40)

A. Antecedentes de hecho (párrs. 26 a 34)

La Corte recuerda que, el 5 de junio de 2017, los Emiratos Árabes Unidos emitieron un comunicado en el que se establecía lo siguiente:

“Se prohíbe a los nacionales qataríes entrar en los Emiratos Árabes Unidos o cruzar su punto de entrada, y los qataríes que se encuentren en los Emiratos Árabes Unidos en calidad de residentes y visitantes tendrán 14 días para abandonar el país como medida preventiva de seguridad. Los nacionales de los Emiratos Árabes Unidos tienen igualmente prohibido viajar a Qatar, permanecer en el país o transitar por su territorio”.

La Corte recuerda, además, que los Emiratos Árabes Unidos adoptaron algunas medidas adicionales en relación con los medios de comunicación qataríes y las expresiones de apoyo a Qatar. A este respecto, señala en particular que, el 6 de junio de 2017, el Fiscal General de los Emiratos Árabes Unidos emitió un comunicado en el que indicaba que las expresiones de simpatía hacia el Estado de Qatar o las objeciones a las medidas adoptadas por los Emiratos Árabes Unidos contra el Gobierno qatarí se considerarían delitos punibles con penas de prisión y multa. Los Emiratos Árabes Unidos bloquearon varios sitios web administrados por empresas qataríes, incluidos los administrados por la red de medios de comunicación de Al Jazeera. El 6 de julio de 2017, el Departamento de Desarrollo Económico de Abu Dabi publicó una circular en la que prohibía las emisiones de determinados canales de televisión administrados por empresas qataríes.

La Corte también señala que, el 8 de marzo de 2018, Qatar presentó una comunicación ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (en adelante, el “Comité”), con arreglo al artículo 11 de la Convención, en la que solicitó a los Emiratos Árabes Unidos que adoptaran todas las medidas necesarias para poner fin a las medidas promulgadas y aplicadas desde el 5 de junio de 2017.

En la decisión que adoptó el 27 de agosto de 2019 sobre su competencia respecto de la comunicación interestatal presentada por Qatar, el Comité concluyó que tenía “competencia para examinar las excepciones de inadmisibilidad planteadas por el

Estado demandado” (decisión sobre la competencia del Comité respecto de la comunicación interestatal presentada por Qatar contra los Emiratos Árabes Unidos, de fecha 27 de agosto de 2019, Naciones Unidas, CERD/C/99/3, párr. 60). El Comité

“solicit[ó] a su Presidencia que designe, conforme al artículo 12, párrafo 1, de la Convención, a miembros de una Comisión Especial de Conciliación que pondrá sus buenos oficios a disposición de los Estados interesados a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, tomando como base el cumplimiento por los Estados partes de la Convención”.

La Comisión Especial de Conciliación fue constituida por la Presidencia del Comité y ha estado en funcionamiento desde el 1 de marzo de 2020.

B. Fundamento invocado para la competencia y excepciones preliminares planteadas (párrs. 35 a 40)

La Corte recuerda que Qatar afirma que la Corte es competente para conocer de su demanda en virtud del artículo 22 de la Convención, que establece lo siguiente:

“Toda controversia entre dos o más Estados partes con respecto a la interpretación o a la aplicación de la presente Convención, que no se resuelva mediante negociaciones o mediante los procedimientos que se establecen expresamente en ella, será sometida a la decisión de la Corte Internacional de Justicia a instancia de cualquiera de las partes en la controversia, a menos que estas convengan en otro modo de solucionarla”.

Qatar sostiene que existe una controversia entre las partes con respecto a la interpretación y aplicación de la Convención que no ha podido resolverse pese a los intentos de Qatar de negociar con los Emiratos Árabes Unidos.

La Corte señala que, en la fase actual del procedimiento, los Emiratos Árabes Unidos piden a la Corte que declare, sobre la base de dos excepciones preliminares, que no es competente para examinar las pretensiones formuladas por Qatar. En su primera excepción preliminar, los Emiratos Árabes Unidos sostienen que la Corte carece de competencia *ratione materiae* sobre la controversia entre las partes porque los hechos alegados no están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Convención. En su segunda excepción preliminar, los Emiratos Árabes Unidos afirman que Qatar no cumplió los requisitos procesales establecidos en el artículo 22 de la Convención.

La Corte señala además que, en sus alegatos escritos, los Emiratos Árabes Unidos también formularon una excepción a la admisibilidad por considerar que las pretensiones de Qatar constituyen un abuso de procedimiento. Sin embargo, durante la audiencia, el abogado de los Emiratos Árabes Unidos afirmó que no formulaba ninguna alegación de abuso de procedimiento en esta fase procesal.

II. Objeto de la controversia (párrs. 41 a 70)

Con carácter preliminar, la Corte recuerda que, de conformidad con el Artículo 40, párrafo 1, de su Estatuto y con el artículo 38, párrafo 1, de su Reglamento, la parte demandante está obligada a indicar el objeto de la controversia en su demanda.

Señala que corresponde a la propia Corte determinar de manera objetiva cuál es la controversia entre las partes delimitando el verdadero problema en juego e identificando el objeto de las pretensiones de la parte demandante. La Corte recuerda que, para ello, debe examinar tanto la demanda como los alegatos escritos y orales de las partes y prestar especial atención a la formulación elegida por la parte demandante para describir la controversia y a los hechos que esta presenta como base de sus pretensiones. Se trata de una cuestión de fondo, no de forma.

En el presente caso, tras exponer los argumentos de las partes, la Corte observa que, según se desprende de la descripción que hace Qatar del objeto de la controversia, este formula tres pretensiones de discriminación racial. La primera versa sobre las “prohibiciones de viajar” y la “orden de expulsión” que se refieren expresamente a los ciudadanos qataríes. La segunda versa sobre las restricciones impuestas a las empresas mediáticas qataríes. En su tercera pretensión, Qatar afirma que las medidas adoptadas por los Emiratos Árabes Unidos, incluidas aquellas en las que Qatar basa su primera y su segunda pretensión, suponen una “discriminación indirecta” en razón del origen nacional qatarí.

En cuanto a la primera pretensión de Qatar, a la luz de la descripción que este hace de estas medidas y de los hechos en los que se basa para apoyar su pretensión de que las medidas que describe como la “orden de expulsión” y las “prohibiciones de viajar” discriminan a los qataríes en razón de su nacionalidad actual, en contravención de las obligaciones que incumben a los Emiratos Árabes Unidos en virtud de la Convención, así como de la descripción que hace la parte demandada, la Corte considera que las partes tienen opiniones contrapuestas sobre esta pretensión.

En cuanto a la segunda pretensión de Qatar, la Corte señala que los Emiratos Árabes Unidos no niegan haber impuesto medidas para restringir las emisiones por radio, televisión e Internet de determinadas empresas mediáticas qataríes. Sin embargo, las partes discrepan sobre si estas medidas que se dirigen directamente contra esas empresas mediáticas constituyen una discriminación racial contraria a las obligaciones que incumben a los Emiratos Árabes Unidos en virtud de la Convención.

En su tercera pretensión, Qatar sostiene, como se ha señalado anteriormente, que el objeto de la controversia abarca su afirmación según la cual la “orden de expulsión” y las “prohibiciones de viajar” dan lugar a una “discriminación indirecta” contra las personas de origen nacional qatarí, independientemente de la pretensión de discriminación racial en razón de la nacionalidad actual. Sin embargo, los Emiratos Árabes Unidos sostienen que esta pretensión de “discriminación indirecta” no forma parte de la causa incoada por Qatar en su demanda.

La Corte observa que el objeto de una controversia no está limitado por la formulación precisa que el Estado demandante utiliza en su demanda. El Reglamento de la Corte otorga a un Estado demandante cierto margen para desarrollar las alegaciones de su demanda, siempre que no “transforme la controversia planteada en la demanda ante la Corte en otra controversia que tenga un carácter diferente” (*Frontera terrestre y marítima entre el Camerún y Nigeria (Camerún c. Nigeria)* (excepciones preliminares), fallo, *I.C.J. Reports 1998*, págs. 318 y 319, párrs. 98 y 99).

La Corte pasa a continuación a examinar las demás alegaciones de Qatar sobre la “discriminación indirecta” contra las personas de origen nacional qatarí. A este respecto, recuerda que Qatar presenta estas alegaciones basándose en las restricciones

impuestas a las empresas mediáticas qataríes y en otras medidas que, en su opinión, atentan contra la libertad de expresión, fomentan la animadversión hacia Qatar y criminalizan las expresiones que se consideran favorables a Qatar o las críticas contra las políticas de los Emiratos Árabes Unidos hacia Qatar, así como las declaraciones de los Emiratos Árabes Unidos o de sus funcionarios que expresan o aprueban el discurso de odio y la propaganda contra Qatar.

La Corte señala que, en su demanda, Qatar mencionó específicamente la declaración de 6 de junio de 2017 del Fiscal General de los Emiratos Árabes Unidos, las restricciones a las empresas mediáticas qataríes, la campaña de “difamación mediática” de los Emiratos Árabes Unidos contra Qatar y las supuestas declaraciones de funcionarios de los Emiratos Árabes Unidos que fomentan la animadversión hacia Qatar. Señala además que las partes abordan estos argumentos en sus alegatos escritos y orales. A este respecto, los Emiratos Árabes Unidos vuelven a argumentar que, al invocar las restricciones impuestas a las empresas mediáticas qataríes en apoyo de su pretensión de “discriminación indirecta”, Qatar presentó un nuevo argumento que no forma parte de la causa incoada en su demanda.

Como ya señaló la Corte, el Reglamento de la Corte no impide que Qatar perfeccione los argumentos jurídicos presentados en su demanda o que formule nuevos argumentos. Teniendo en cuenta la demanda y los alegatos escritos y orales, así como los hechos afirmados por Qatar, la Corte considera que las partes tienen opiniones contrapuestas sobre la pretensión de Qatar de que los Emiratos Árabes Unidos han cometido una “discriminación indirecta” contra personas de origen nacional qatarí que es contraria a las obligaciones que les incumben virtud de la Convención.

A la luz de su análisis, la Corte concluye que las partes están en desacuerdo sobre las tres pretensiones de Qatar de que los Emiratos Árabes Unidos incumplieron las obligaciones que les incumben en virtud de la Convención, a saber: en primer lugar, que las medidas que Qatar describe como la “orden de expulsión” y las “prohibiciones de viajar”, al hacer referencia expresa a los nacionales de Qatar, discriminan a los qataríes en razón de su nacionalidad actual; en segundo lugar, que los Emiratos Árabes Unidos impusieron medidas a determinadas empresas mediáticas qataríes que constituían discriminación racial; y, en tercer lugar, que los Emiratos Árabes Unidos han cometido una “discriminación indirecta” contra las personas de origen nacional qatarí al adoptar esas y otras medidas. Los desacuerdos de las partes con respecto a estas pretensiones constituyen el objeto de la controversia.

III. Primera excepción preliminar: competencia ratione materiae (párrs. 71 a 114)

La Corte examina a continuación si tiene competencia *ratione materiae* sobre la controversia en virtud del artículo 22 de la Convención.

Para determinar si la controversia se refiere a la interpretación o aplicación de la Convención, según lo previsto en su artículo 22, la Corte examina si cada una de las pretensiones antes mencionadas está comprendida en el ámbito de aplicación de dicho instrumento. La Corte examina las pretensiones de Qatar en el orden en que se mencionan en la descripción antes mencionada del objeto de la controversia.

La Corte observa, en lo que respecta a la primera pretensión de Qatar, que las partes discrepan sobre si la expresión “origen nacional” que figura en el artículo 1,

párrafo 1, de la Convención abarca la nacionalidad actual. Con respecto a la segunda pretensión de Qatar, las partes discrepan sobre si el ámbito de aplicación de la Convención abarca o no a las empresas mediáticas qataríes. Por último, con respecto a la tercera pretensión, las partes discrepan sobre si las medidas que Qatar cuestiona dan lugar a una “discriminación indirecta” contra los qataríes en razón de su origen nacional. La Corte examina cada una de estas cuestiones con miras a determinar si es competente *ratione materiae* en la presente causa.

A. *Cuestión de si la expresión “origen nacional” abarca la nacionalidad actual* (párrs. 74 a 105)

Qatar opina que, en la definición de discriminación racial que figura en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención, la expresión “origen nacional” abarca la nacionalidad actual y que, por lo tanto, las medidas que impugna están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Convención. Los Emiratos Árabes Unidos argumentan que la expresión “origen nacional” no incluye la nacionalidad actual y que la Convención no prohíbe la diferenciación basada en la nacionalidad actual de los ciudadanos qataríes que Qatar impugna en este caso. Así, las partes tienen opiniones opuestas sobre el significado y el alcance de la expresión “origen nacional” que figura en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención, cuya redacción es la siguiente:

“En la presente Convención la expresión ‘discriminación racial’ denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.

A fin de determinar si tiene competencia *ratione materiae* en la presente causa, la Corte interpreta la Convención y, en concreto, la expresión “origen nacional” que figura en su artículo 1, párrafo 1, aplicando las normas de interpretación de los tratados consagradas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (en adelante, la “Convención de Viena”). Aunque la Convención de Viena no está en vigor entre las partes y, en cualquier caso, no es aplicable a los tratados celebrados antes de su entrada en vigor, como la Convención, es bien sabido que los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena reflejan normas de derecho internacional consuetudinario.

1. *La expresión “origen nacional” conforme a su sentido corriente, interpretada en su contexto y a la luz del objeto y fin de la Convención* (párrs. 78 a 88)

La Corte recuerda que el artículo 31, párrafo 1, de la Convención de Viena establece que “[u]n tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin”. La interpretación de la Corte debe tener en cuenta todos estos elementos considerados en su conjunto.

Como la Corte ya ha recordado en numerosas ocasiones, “la interpretación ha de basarse principalmente en el texto del tratado” (*Controversia territorial (Jamahiriya*

Árabe Libia/Chad), fallo, *I.C.J. Reports 1994*, pág. 22, párr. 41). La Corte observa que la definición de discriminación racial que figura en la Convención incluye el “origen nacional o étnico”. Estas referencias al “origen” denotan, respectivamente, el vínculo de una persona con un grupo nacional o étnico al nacer, mientras que la nacionalidad es un atributo jurídico que depende de la facultad discrecional del Estado y que puede cambiar durante la vida de una persona. La Corte señala que los demás elementos de la definición de discriminación racial que figura en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención, a saber, la raza, el color y el linaje, son también características inherentes a la persona a su nacimiento.

La Corte pasa a continuación a analizar el contexto en que se utiliza la expresión “origen nacional” en la Convención, en particular los párrafos 2 y 3 del artículo 1. Considera que estas disposiciones corroboran la interpretación según la cual el sentido corriente de la expresión “origen nacional” no incluye la nacionalidad actual. Mientras que, según el párrafo 3, la Convención no afecta en modo alguno a la legislación relativa a la nacionalidad, la ciudadanía o la naturalización, a condición de que dicha legislación no discrimine a ninguna nacionalidad en particular, el párrafo 2 establece que cualesquiera “distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias” entre ciudadanos y no ciudadanos no están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Convención.

La Corte examina a continuación el objeto y fin de la Convención. Tras recordar que se ha referido con frecuencia al preámbulo de una convención para determinar su objeto y fin, la Corte señala en el presente caso que la Convención se redactó con el telón de fondo del movimiento de descolonización de la década de 1960, para el cual la aprobación de la resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, fue un momento decisivo. Al subrayar que “toda doctrina de superioridad basada en la diferenciación racial es científicamente falsa, moralmente condenable y socialmente injusta y peligrosa, y de que nada en la teoría o en la práctica permite justificar, en ninguna parte, la discriminación racial”, el preámbulo de la Convención establece claramente su objeto y fin, que es poner fin a todas las prácticas que tratan de establecer una jerarquía entre grupos sociales definidos por sus características inherentes o imponer un sistema de discriminación o segregación raciales. El objetivo de la Convención es, por tanto, eliminar todas las formas y manifestaciones de discriminación racial contra los seres humanos basadas en características reales o percibidas sobre su origen, es decir, en el momento del nacimiento.

La Convención, cuyo carácter universal queda confirmado por el hecho de que 182 Estados son partes en ella, condena así cualquier intento de legitimar la discriminación racial invocando la superioridad de un grupo social sobre otro. Por lo tanto, es evidente que la Convención no pretendía abarcar todos los casos de diferenciación entre las personas en razón de su nacionalidad. La diferenciación en razón de la nacionalidad es común y figura en la legislación de la mayoría de los Estados partes.

En consecuencia, la expresión “origen nacional” que figura en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención, conforme a su sentido corriente e interpretada en su contexto y a la luz del objeto y fin de la Convención, no abarca la nacionalidad actual.

2. *La expresión “origen nacional” a la luz de los trabajos preparatorios como medio de interpretación complementario* (párrs. 89 a 97)

A la luz de la conclusión anterior, la Corte considera que no es necesario recurrir a medios de interpretación complementarios. Sin embargo, observa que ambas partes han realizado un análisis detallado de los trabajos preparatorios de la Convención en apoyo de sus respectivas posiciones sobre el sentido y el alcance de la expresión “origen nacional” que figura en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención. Teniendo en cuenta este hecho y la práctica de la Corte de confirmar, cuando lo considera oportuno, su interpretación de los textos pertinentes a la luz de los trabajos preparatorios, la Corte examina los trabajos preparatorios de la Convención en el presente caso.

La Corte recuerda que la Convención se redactó en tres etapas: primero, en el marco de los trabajos de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías; después, en el seno de la Comisión de Derechos Humanos; y, por último, en la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En opinión de la Corte, la definición de discriminación racial que figura en los distintos proyectos demuestra que los redactores tuvieron efectivamente en cuenta las diferencias entre origen nacional y nacionalidad.

La Corte concluye que los trabajos preparatorios en su conjunto confirman que la expresión “origen nacional” que figura en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención no incluye la nacionalidad actual.

3. *Práctica del Comité* (párrs. 98 a 101)

La Corte pasa a continuación a examinar la práctica del Comité. Señala que, en su recomendación general núm. XXX, el Comité consideró que “la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la Convención, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo”.

La Corte recuerda que, en su fallo sobre el fondo de la causa *Diallo*, indicó que debía “atribuir gran peso” a la interpretación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos —que debía aplicar en esa causa— adoptada por el Comité de Derechos Humanos (*Ahmadou Sadio Diallo (República de Guinea c. República Democrática del Congo)* (fondo), fallo, *I.C.J. Reports 2010 (II)*, pág. 664, párr. 66). También afirmó, sin embargo, que no estaba “en modo alguno obligada, en el ejercicio de sus funciones judiciales, a ajustar su propia interpretación del Pacto a la del Comité”. En la presente causa, relativa a la interpretación de la Convención, la Corte ha examinado cuidadosamente la posición adoptada por el Comité sobre la cuestión de la discriminación en razón de la nacionalidad. Aplicando, como es preceptivo, las normas consuetudinarias pertinentes sobre la interpretación de los tratados, la Corte llegó a la conclusión, por las razones expuestas anteriormente, de que la expresión “origen nacional” que figura en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención, conforme a su sentido corriente e interpretada en su contexto y a la luz del objeto y fin de la Convención, no abarca la nacionalidad actual.

4. *Jurisprudencia de los tribunales regionales de derechos humanos* (párrs. 102 a 104)

Por último, la Corte observa que, en sus alegatos escritos y orales, ambas partes se refirieron a la jurisprudencia de los tribunales regionales de derechos humanos en relación con el sentido y el alcance de la expresión “origen nacional”.

La Corte recuerda que le corresponde, en el presente caso, determinar el alcance de la Convención, que se refiere exclusivamente a la prohibición de la discriminación racial por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico. La Corte señala que los instrumentos regionales de derechos humanos en los que se basa la jurisprudencia de los tribunales regionales se refieren al respeto de los derechos humanos sin distinción alguna entre sus beneficiarios. Las disposiciones pertinentes de estas convenciones siguen el modelo del artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948.

Aunque todos estos instrumentos jurídicos hacen referencia al “origen nacional”, su objetivo es garantizar una protección amplia de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Por lo tanto, la jurisprudencia de los tribunales regionales de derechos humanos basada en esos instrumentos jurídicos es de poca ayuda para interpretar la expresión “origen nacional” de la Convención.

5. *Conclusión sobre la interpretación de la expresión “origen nacional”* (párr. 105)

A la luz de lo anterior, la Corte considera que la expresión “origen nacional” que figura en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención no abarca la nacionalidad actual. En consecuencia, las medidas que Qatar impugna en el presente caso en el marco de su primera pretensión, que se basan en la nacionalidad actual de sus ciudadanos, no están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Convención.

B. *Cuestión de si las medidas impuestas por los Emiratos Árabes Unidos a determinadas empresas mediáticas qataríes están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Convención* (párrs. 106 a 108)

La Corte recuerda que, en su segunda pretensión, Qatar denuncia que las medidas impuestas a determinadas empresas mediáticas en los Emiratos Árabes Unidos vulneraron el derecho a la libertad de opinión y expresión de los qataríes.

A los efectos de la presente causa, la Corte examina únicamente si las medidas relativas a determinadas empresas mediáticas qataríes, a las que, según Qatar, se les han impuesto medidas que constituyen discriminación racial, están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Convención.

La Corte señala que la Convención solo se aplica a personas o grupos de personas. En su opinión, esto se desprende claramente de diversas disposiciones de fondo de la Convención (en particular el artículo 1, párrafo 4, el artículo 4 a) y el artículo 14, párrafo 1), así como de su preámbulo. Considera que, interpretado en su contexto y a la luz del objeto y fin de la Convención, el término “instituciones” se refiere a organismos colectivos o asociaciones que representan a personas o grupos de personas. Por lo tanto, la Corte concluye que la segunda pretensión de Qatar, relativa a las empresas mediáticas qataríes, no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Convención.

C. *Cuestión de si las medidas que Qatar califica de “discriminación indirecta” contra las personas de origen nacional qatarí están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Convención (párrs. 109 a 113)*

La Corte recuerda que Qatar alega que la “orden de expulsión” y las “prohibiciones de viajar”, así como otras medidas adoptadas por los Emiratos Árabes Unidos, tenían por objeto y por resultado discriminar “indirectamente” a las personas de origen nacional qatarí en el sentido histórico-cultural, es decir, a las personas de nacimiento y herencia qatarí, incluidos sus cónyuges, sus hijos y las personas vinculadas de otro modo a Qatar.

La Corte recuerda, además, que ya ha constatado que la “orden de expulsión” y las “prohibiciones de viajar” que Qatar impugna en el marco de su primera pretensión no están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Convención, ya que se basan en la nacionalidad actual de los ciudadanos qataríes, y que dicha diferenciación no está comprendida en la expresión “origen nacional” que figura en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención. A continuación, la Corte examina si estas y otras medidas mencionadas por Qatar pueden estar comprendidas en el ámbito de aplicación de la Convención si, por su objeto o por su resultado, dan lugar a una discriminación racial contra determinadas personas en razón de su origen nacional qatarí.

La Corte observa en primer lugar que, según la definición de discriminación racial que figura en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención, una restricción puede constituir discriminación racial si tiene “por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”. Así, la Convención prohíbe todas las formas y manifestaciones de discriminación racial, tanto si son el objeto mismo de una determinada restricción como si son resultado de esta. En el presente caso, si bien las medidas basadas en la nacionalidad qatarí actual pueden tener efectos colaterales o secundarios sobre las personas nacidas en Qatar o de padres qataríes, o sobre los familiares de los ciudadanos qataríes que residen en los Emiratos Árabes Unidos, dichas medidas no constituyen una discriminación racial en el sentido de la Convención. En opinión de la Corte, las distintas medidas que Qatar impugna no dan lugar, por su objeto o por su resultado, a una discriminación racial de los qataríes como grupo social diferenciado en razón de su origen nacional. La Corte observa además que las declaraciones que critican a un Estado o sus políticas no pueden calificarse de discriminación racial en el sentido de la Convención. Por lo tanto, la Corte concluye que, incluso si se demostraran las medidas en que se basa Qatar para apoyar su pretensión de “discriminación indirecta”, estas no pueden constituir una discriminación racial en el sentido de la Convención.

De lo anterior se desprende que la Corte no es competente *ratione materiae* para conocer de la tercera pretensión de Qatar, ya que las medidas que este Estado impugna en el marco de dicha pretensión no suponen, por su objeto o por su resultado, una discriminación racial en el sentido del artículo 1, párrafo 1, de la Convención.

D. *Conclusión general (párr. 114)*

A la luz de lo anterior, la Corte concluye que debe acogerse la primera excepción preliminar formulada por los Emiratos Árabes Unidos. Al haber concluido que carece

de competencia *ratione materiae* en la presente causa en virtud del artículo 22 de la Convención, la Corte no considera necesario examinar la segunda excepción preliminar planteada por los Emiratos Árabes Unidos. De conformidad con su jurisprudencia, cuando su competencia es impugnada por diversos motivos, la Corte “tiene libertad para basar su decisión en el motivo que, a su juicio, es más directo y concluyente”.

Parte dispositiva (párr. 115)

La Corte,

1) Por once votos contra seis,

Acoge la primera excepción preliminar presentada por los Emiratos Árabes Unidos;

A FAVOR: Vicepresidenta Xue; Magistrados Tomka, Abraham, Bennouna, Donoghue, Gaja, Crawford, Gevorgian, Salam; Magistrados Cot, Daudet;

EN CONTRA: Presidente Yusuf; Magistrados Cançado Trindade, Sebutinde, Bhandari, Robinson, Iwasawa;

2) Por once votos contra seis,

Declara que no tiene competencia para conocer de la demanda presentada por el Estado de Qatar el 11 de junio de 2018.

A FAVOR: Vicepresidenta Xue; Magistrados Tomka, Abraham, Bennouna, Donoghue, Gaja, Crawford, Gevorgian, Salam; Magistrados Cot, Daudet;

EN CONTRA: Presidente Yusuf; Magistrados Cançado Trindade, Sebutinde, Bhandari, Robinson, Iwasawa.

*

El Presidente Yusuf adjunta una declaración al fallo de la Corte; los Magistrados Sebutinde, Bhandari y Robinson adjuntan sendas opiniones disidentes; el Magistrado Iwasawa adjunta una opinión separada; el Magistrado *ad hoc* Daudet adjunta una declaración.

*

* *

Declaración del Presidente Yusuf

El Presidente Yusuf discrepa de las conclusiones de la Corte y del razonamiento de la mayoría en dos cuestiones relacionadas entre sí: la determinación del objeto de la controversia y la competencia *ratione materiae* de la Corte en relación con lo que el fallo denomina una pretensión de “discriminación indirecta”.

En opinión del Presidente Yusuf, la mayoría ha acotado el objeto de la controversia de una manera totalmente desconectada de los alegatos escritos y orales

de la parte demandante. Si bien Qatar ha alegado sistemáticamente que las medidas adoptadas por los Emiratos Árabes Unidos equivalen, tanto por su objeto como por su resultado, a una discriminación racial basada en el “origen nacional”, todo el razonamiento del fallo gira en torno al concepto de “nacionalidad” y hace una clasificación artificial de las pretensiones de Qatar en tres categorías que ignoran la formulación real de la controversia elegida por la parte demandante. En opinión del Presidente Yusuf, la mayoría se aparta de la jurisprudencia de larga data de la Corte según la cual, a la hora de determinar el objeto de la controversia, la Corte debe prestar especial atención a la formulación real de la controversia elegida por la parte demandante. Si la mayoría hubiera aplicado esta jurisprudencia en la presente causa, habría llegado a la conclusión de que las pretensiones de discriminación racial en razón del “origen nacional” formuladas por Qatar entran de lleno en el ámbito de aplicación del artículo 1, párrafo 1, de la Convención.

El Presidente Yusuf discrepa además del planteamiento de la mayoría en lo que respecta a la denominada pretensión de “discriminación indirecta” de la parte demandante. En su opinión, el examen de las pretensiones de Qatar sobre la discriminación racial de las personas de origen nacional qatarí suscita cuestiones de hecho sobre el efecto real en dichas personas de las medidas impugnadas y, por tanto, es propiamente una cuestión de fondo. Lo que importa en esta etapa es dilucidar si las medidas impugnadas podían tener un efecto adverso sobre los derechos protegidos por la Convención. En opinión del Presidente Yusuf, las medidas impugnadas por Qatar podían tener ese efecto en las personas de origen nacional qatarí, y la Corte debería haberlas evaluado en la etapa del examen del fondo del asunto.

Opinión disidente de la Magistrada Sebutinde

En su opinión disidente, la Magistrada Sebutinde sostiene que, en las circunstancias de la presente causa, la primera excepción preliminar de los Emiratos Árabes Unidos no tiene carácter exclusivamente preliminar y debe unirse al examen del fondo del asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79*ter*, párrafo 4, del Reglamento de la Corte. En particular, la cuestión de si las medidas adoptadas por los Emiratos Árabes Unidos contra Qatar y los qataríes el 5 de junio de 2017 tenían o no “por objeto o por resultado una discriminación racial”, en el sentido del artículo 1, párrafo 1, de la Convención, es una cuestión delicada y compleja que solo puede dilucidarse tras un análisis detallado de las pruebas y los argumentos de las partes durante la etapa del examen del fondo del asunto.

En segundo lugar, la Magistrada Sebutinde opina que los requisitos previos establecidos en el artículo 22 de la Convención son alternativos, no acumulativos. La redacción del artículo 22 de la Convención no exige expresamente que una parte agote los procedimientos previstos en la Convención antes de poder recurrir unilateralmente a la Corte. Ambas partes reconocen que el Comité y la Corte desempeñan funciones que están relacionadas entre sí pero que son fundamentalmente distintas en lo que respecta a la resolución de controversias entre los Estados partes en la Convención. El papel del Comité es conciliador y de recomendación, mientras que el de la Corte es de carácter jurídico y vinculante. No es en absoluto incompatible que Qatar inicie los dos procedimientos en paralelo, por lo que la segunda excepción preliminar de los Emiratos Árabes Unidos debe ser desestimada.

En tercer lugar, de acuerdo con la jurisprudencia bien asentada de la Corte, una

pretensión basada en un fundamento de competencia válido no puede ser cuestionada por motivos de “abuso de procedimiento” a menos que se haya alcanzado el elevado umbral de las “circunstancias excepcionales”, umbral que los Emiratos Árabes Unidos no han alcanzado. Las pretensiones de Qatar son por tanto admisibles y la tercera excepción preliminar también debería ser desestimada, de modo que la Corte debería declarar admisible la demanda de Qatar.

Opinión disidente del Magistrado Bhandari

En su opinión disidente, el Magistrado Bhandari expresa su desacuerdo con la decisión de la Corte de acoger la primera excepción preliminar planteada por los Emiratos Árabes Unidos y declarar que no es competente para conocer de la demanda presentada por Qatar. La controversia entre Qatar y los Emiratos Árabes Unidos se refiere a la serie de medidas discriminatorias presuntamente promulgadas el 5 de junio de 2017 y los días posteriores por los Emiratos Árabes Unidos contra Qatar, los nacionales qataríes y las personas de “origen nacional” qatarí. Para poder invocar como fundamento de la competencia el artículo 22 de la Convención, las presuntas medidas discriminatorias deben corresponder a una de las categorías prohibidas de “discriminación racial” definidas en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención. En esta etapa preliminar, la Corte debe interpretar si la expresión “origen nacional” que figura en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención abarca la nacionalidad actual.

El Magistrado Bhandari aborda en primer lugar la interpretación que hace la mayoría del sentido corriente de la expresión “origen nacional”. Al interpretar el sentido corriente de esa expresión, la mayoría destaca el carácter inmutable de su significado, en contraposición con el carácter transitorio del significado de “nacionalidad”. En opinión del Magistrado Bhandari, al señalar que existe una disparidad fundamental entre ambos conceptos, el fallo no llega a un verdadero consenso en su intento de delimitar el sentido corriente, y ello por dos motivos. En primer lugar, la expresión “origen nacional” es una combinación de las palabras “origen” y “nacional”. Si se analizan las definiciones de ambas palabras, cabe concluir que “origen nacional” se refiere a la pertenencia de una persona a un país o nación. En este sentido, la pertenencia puede ser de larga duración o histórica y definirse por la ascendencia o el linaje, o puede verse confirmada por el estatus jurídico de la nacionalidad o la afiliación nacional. Por lo tanto, aunque se considere, desde un punto de vista puramente jurídico, que depende de la facultad discrecional del Estado y que puede cambiar a lo largo de la vida de una persona, la nacionalidad actual está comprendida en cualquier caso dentro de la expresión más amplia de “origen nacional”. Es indudable que ambos conceptos coinciden, por lo que es difícil distinguir simplemente uno del otro basándose únicamente en la inmutabilidad. En segundo lugar, cuando la nacionalidad se basa en el *ius sanguinis*, esta coincide con el “origen nacional”. Según el modelo del *ius sanguinis*, en Qatar, dado que la nacionalidad se confiere por filiación, la gran mayoría de los nacionales qataríes, incluidos los afectados por las medidas, nacieron como nacionales qataríes y son qataríes en el sentido de su herencia. En este contexto, la nacionalidad es tan inmutable como el “origen nacional”. Cuando los Emiratos Árabes Unidos adoptaron medidas dirigidas a los “residentes y visitantes qataríes” y a los “nacionales qataríes”, estas también afectaron inevitablemente a las personas de “origen nacional” qatarí, ya que los nacionales qataríes son principalmente personas de herencia qatarí.

En relación con la interpretación que hace la mayoría de la expresión “origen nacional” en su contexto y a la luz del objeto y fin de la Convención, el Magistrado Bhandari no está de acuerdo con la decisión de excluir del razonamiento del fallo la prohibición de discriminación “contra ninguna nacionalidad en particular” que figura en el artículo 1, párrafo 3, de la Convención. En su opinión, las disposiciones que conforman el contexto del artículo 1, párrafo 1, de la Convención no establecen distinciones generales y absolutas entre ciudadanos y no ciudadanos. El artículo 1, párrafo 1, de la Convención contiene una definición amplia de discriminación racial que incluye la discriminación basada en el “origen nacional”. El artículo 1, párrafo 2, establece, en términos funcionales, una excepción al principio más general contenido en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención al permitir que se establezca una distinción entre ciudadanos y no ciudadanos. Sin embargo, esta excepción está limitada por el objeto y fin de la Convención, a saber, eliminar la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones. Este objeto y fin no pueden materializarse si se permite a los Estados establecer distinciones generales y absolutas como las que establecieron los Emiratos Árabes Unidos en sus medidas contra los qataríes y los nacionales, residentes y visitantes qataríes. El artículo 1, párrafo 3, establece otra excepción al artículo 1, párrafo 1, y, si bien se refiere al trato de los no ciudadanos, aclara que “tales disposiciones no [pueden] estable[cer] discriminación contra ninguna nacionalidad en particular”.

Según el Magistrado Bhandari, los trabajos preparatorios confirman además que la expresión “origen nacional” debe tener un alcance más amplio que el previsto por la mayoría. El Magistrado Bhandari señala que el fallo no menciona que la enmienda conjunta propuesta por las delegaciones de Francia y los Estados Unidos de América, que excluía específicamente la nacionalidad del alcance de la expresión “origen nacional”, fue retirada en favor de una solución de avenencia que se consideró “totalmente aceptable”. La solución propuesta por nueve Estados fue el resultado del rechazo de algunas enmiendas propuestas que tenían por efecto excluir la nacionalidad del alcance de la expresión “origen nacional”. Los argumentos esgrimidos durante los debates de la Comisión de Derechos Humanos ponen aún más de relieve que la expresión “origen nacional” es reflejo de una solución de avenencia. La delegación del Líbano, por ejemplo, argumentó que la Convención debía aplicarse a los nacionales, a los no nacionales y a todos los grupos étnicos, pero no debía obligar a las partes a conceder a los no nacionales los mismos derechos políticos que normalmente conceden a los nacionales. El hecho de que los redactores de la Convención rechazaran el enfoque consistente en excluir del artículo 1, párrafo 1, la discriminación basada en la nacionalidad indica que la inclusión del “origen nacional” en la Convención protege contra la discriminación basada en la nacionalidad actual.

En opinión del Magistrado Bhandari, el sentido corriente de la expresión “origen nacional” abarca por tanto la nacionalidad, incluida la nacionalidad actual. El sentido corriente en su contexto y a la luz del objeto y fin de la Convención, a saber, eliminar “todas las formas” de discriminación racial, corrobora este enfoque y confirma que la expresión “origen nacional” abarca la nacionalidad actual. Una interpretación que excluya categóricamente la nacionalidad actual socavaría este objeto y fin. Habida cuenta de la ambigüedad fundamental que resulta del enfoque adoptado por la mayoría para determinar el sentido corriente, los trabajos preparatorios refuerzan la conclusión de que la definición de discriminación racial de la Convención debe tener un alcance amplio. Los trabajos preparatorios confirman, por tanto, que el sentido corriente de “origen nacional” engloba la nacionalidad actual.

El Magistrado Bhandari opina además que la mayoría no ha examinado de manera suficiente la pertinencia para la presente controversia de la labor del Comité y del párrafo 4 de su recomendación general núm. XXX. Dado que el Comité es “el guardián de la Convención”, el fallo no aporta ninguna razón convincente de por qué ha optado por apartarse de la observación que figura en *Ahmadou Sadio Diallo (República de Guinea c. República Democrática del Congo)* (fondo), fallo, *I.C.J. Reports 2010 (II)*, pág. 664, párr. 66, de que “debe atribuir gran peso” a las interpretaciones del órgano independiente establecido con el fin de supervisar la aplicación del tratado en cuestión. Además, habida cuenta de las funciones que desempeña y de la forma en que lo hace, así como de su composición y sus miembros, el Comité, que ha tratado de actuar judicialmente desde su primera reunión en 1970, ofrece sin duda interpretaciones coherentes de la Convención elaboradas por los publicistas más cualificados en la materia. El Magistrado Bhandari afirma que su razonamiento a este respecto se ve reforzado por la voluntad mostrada en el pasado por la Corte de tener en cuenta en sus fallos la labor de los órganos de las Naciones Unidas encargados de supervisar la aplicación de los tratados de derechos humanos, aun cuando las referencias a precedentes externos no sean habituales en la jurisprudencia de la Corte. Además, en la opinión consultiva sobre las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el Territorio Palestino Ocupado*, *I.C.J. Reports 2004 (I)*, págs. 179 y 180, párrs. 109 a 112, la Corte citó el párrafo 14 de la observación general núm. 27 del Comité de Derechos Humanos y declaró que las restricciones a la libertad de circulación previstas en el artículo 12, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos debían “ajustarse al principio de proporcionalidad” y “ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado”. La Corte reconoció así que la medida excepcional en cuestión debía ser proporcional al logro de un objetivo legítimo. El párrafo 4 de la recomendación general núm. XXX refleja este principio de proporcionalidad ampliamente aceptado, por lo que no parece haber ninguna razón para no aplicarlo en el presente caso.

Según el párrafo 4 de la recomendación general núm. XXX, la diferencia de trato “constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la Convención, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo”. A este respecto, el Magistrado Bhandari afirma que los Emiratos Árabes Unidos anunciaron una serie de medidas aplicables específicamente a los qataríes en razón de su nacionalidad y con el propósito concreto de “inducir a Qatar a cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional”. En consecuencia, si se determina que la nacionalidad es un motivo de discriminación prohibido con arreglo al artículo 1, párrafo 1, de la Convención, las distinciones por este motivo pueden estar comprendidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones de la Convención cuando no cumplen “un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo”. El propósito declarado de tales medidas, a saber, inducir a cumplir obligaciones convencionales no relacionadas, no parece ni legítimo ni proporcionado, habida cuenta de los derechos humanos fundamentales presuntamente afectados. Por lo tanto, los presuntos actos de los Emiratos Árabes Unidos afectan de forma desproporcionada a los nacionales qataríes y cumplen las condiciones para que la Corte ejerza su competencia *ratione materiae* en virtud del artículo 22 de la Convención.

En relación con las tres pretensiones que constituyen el objeto de la controversia, el Magistrado Bhandari concluye que la Convención abarca la discriminación contra un grupo particular de no nacionales sobre la base de su nacionalidad actual. Por lo

tanto, las medidas adoptadas por los Emiratos Árabes Unidos que afectaron desproporcionadamente a las personas de nacionalidad qatarí, que son el objeto de la primera pretensión de Qatar, pueden estar comprendidas en el ámbito de aplicación de la Convención. Además, en opinión del Magistrado Bhandari, la mayoría debería haber reconocido que la palabra “residentes” que figura en las medidas adoptadas el 5 de junio de 2017, medidas que se dirigen a “todos los residentes y visitantes qataríes”, es lo suficientemente amplia para incluir no solo a los nacionales qataríes sino también a las personas de “origen nacional” qatarí. Si las medidas solo pretendieran afectar a los nacionales qataríes, habrían empleado una terminología diferente. Además, dado que la mayoría de los nacionales qataríes se definen por su herencia, ascendencia o linaje qatarí, la tercera pretensión de Qatar, relativa a la discriminación indirecta, que se basa en el efecto discriminatorio de las medidas, puede estar comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones de la Convención. En particular, los efectos de la cobertura mediática adversa y la propaganda contra los nacionales qataríes socavan inevitablemente el disfrute de los derechos de las personas de origen nacional qatarí. El intento de circunscribir estas medidas únicamente a la nacionalidad es insostenible.

Aunque sería más adecuado realizar un análisis completo de estas pretensiones en la fase del procedimiento relativa al examen del fondo de la causa, existen elementos suficientes en la fase relativa a la competencia para desestimar la primera excepción preliminar de los Emiratos Árabes Unidos. Por lo tanto, la mayoría debería haber rechazado la primera excepción preliminar de los Emiratos Árabes Unidos.

Opinión disidente del Magistrado Robinson

1. El Magistrado Robinson discrepa de la decisión de la Corte de acoger la primera excepción preliminar planteada por los Emiratos Árabes Unidos y declarar que no es competente para conocer de la demanda presentada por Qatar. El Magistrado Robinson sostiene que la mayoría ha llegado a la conclusión errónea de que las medidas impugnadas en las pretensiones primera y tercera no están comprendidas en las disposiciones de la Convención.

2. En relación con la primera pretensión, el Magistrado Robinson sostiene que la controversia entre las partes se refiere a la cuestión de si la expresión “origen nacional” que figura en la definición de discriminación racial del artículo 1, párrafo 1, de la Convención excluye o abarca las diferencias de trato basadas en la nacionalidad. El Magistrado Robinson concluye que Qatar sostiene acertadamente que la expresión “origen nacional” abarca las diferencias de trato basadas en la nacionalidad. En su opinión, no hay nada en el sentido corriente de la expresión “origen nacional” que impida aplicarla a la nacionalidad actual de una persona. Según el Magistrado Robinson, la mayoría ha sostenido como idea general que, mientras que la nacionalidad es cambiante, el origen nacional es una característica adquirida al nacer y, por ello, inmutable. Sin embargo, en opinión del Magistrado Robinson, la validez de esta afirmación general es cuestionable porque presenta la diferencia entre nacionalidad y origen nacional de manera demasiado categórica y no refleja los matices que distinguen ambos conceptos.

3. El Magistrado Robinson observa que la mayoría se ha basado en el fallo de la Corte en la causa *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*, fallo (segunda fase), *I.C.J. Reports 1955*, pág. 20, para respaldar su razonamiento de que la nacionalidad está sujeta a la facultad discrecional del Estado, pero, en su opinión, esa causa, que se resolvió en

1955, refleja un enfoque del derecho internacional esencialmente centrado en los Estados que se ha visto afectado por la evolución posterior del derecho de los derechos humanos. Por ejemplo, en la actualidad se acepta de manera general que un Estado no es totalmente libre de privar a una persona de su nacionalidad si, con ese acto, dicha persona se convertiría en apátrida.

4. El Magistrado Robinson examina el contexto y el objeto y fin de la Convención en relación con la nacionalidad. También examina los trabajos preparatorios en relación con el significado de la expresión “origen nacional” y concluye que dichos trabajos confirman la interpretación que resulta del sentido corriente de esa expresión. En relación con la labor del Comité y la recomendación general núm. XXX, argumenta que es lamentable que, en este caso, la Corte no haya seguido la recomendación del Comité. Señala que la mayoría no ofreció ninguna explicación para no seguirla.

5. Para el Magistrado Robinson, el párrafo 4 de la recomendación general núm. XXX trata de establecer un equilibrio entre las medidas adoptadas por un Estado en el ejercicio de sus poderes soberanos y el grado en que esas medidas pueden limitar un derecho humano fundamental. Señala que el principio de proporcionalidad se aplica en la implementación de los principales instrumentos mundiales y regionales de derechos humanos y es aplicado por la multitud de Estados que tienen, en sus constituciones y leyes nacionales, disposiciones relativas a la protección de los derechos y libertades fundamentales que se han visto influenciadas por la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Todos los tribunales regionales de derechos humanos aplican el principio de proporcionalidad. En opinión del Magistrado Robinson, este principio podría muy bien ser reflejo de una norma de derecho internacional consuetudinario.

6. Según el Magistrado Robinson, interpretar que la Convención no exige la aplicación del principio de proporcionalidad establecido en el párrafo 4 de la recomendación general núm. XXX sería considerarla un caso atípico entre los diversos tratados de derechos humanos que se han adoptado desde la Segunda Guerra Mundial. Además, la recomendación del Comité es totalmente coherente con el propósito de la Convención de eliminar todas las formas de discriminación racial, ya que confirma que los Estados no son libres de adoptar medidas que discriminen desproporcionadamente a las personas en razón de su nacionalidad.

7. El Magistrado Robinson opina que, en las circunstancias de este caso y en el contexto del artículo 1, párrafos 2 y 3, de la Convención, los Emiratos Árabes Unidos podían adoptar medidas que distinguieran entre sus ciudadanos y los de otros Estados, incluidos los de Qatar. Sin embargo, al adoptar esas medidas, los Emiratos Árabes Unidos estaban obligados a garantizar que respondieran a un objetivo legítimo y fueran proporcionales al logro de dicho objetivo. En cualquier caso, el Magistrado Robinson sostiene que, aunque el artículo 1, párrafo 3, permite a un Estado adoptar medidas que establezcan distinciones en función de la nacionalidad, dispone específicamente que dichas medidas no pueden discriminar a ninguna nacionalidad en particular. El Magistrado Robinson concluye que, en el contexto particular de esta causa, la pretensión de Qatar de que las medidas afectaron de forma desproporcionada a los qataríes en razón de su nacionalidad, concepto que está englobado en la expresión “origen nacional”, entra dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones de la Convención.

8. En relación con la tercera pretensión, el Magistrado Robinson argumenta que, según la Convención, la expresión “discriminación racial” se refiere a una medida restrictiva basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado menoscabar el goce, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos fundamentales. Señala que, como afirmó el Magistrado Crawford en su declaración en la causa *Ucrania c. Federación de Rusia*, “la definición de ‘discriminación racial’ que figura en el artículo 1 de la Convención no exige que la restricción en cuestión se base expresamente en motivos raciales u otros motivos enumerados en la definición; basta con que afecte directamente a dicho grupo por uno o varios de estos motivos”¹. El Magistrado Robinson señala que Qatar se basa en este análisis del Magistrado Crawford para distinguir entre una medida restrictiva que se basa expresamente en uno de los motivos prohibidos (discriminación directa) y otra que, aunque no se basa expresamente en uno de esos motivos, afecta de manera directa a un grupo por uno de los motivos prohibidos. En su opinión, en las circunstancias de la presente causa, la alegación de Qatar se traduce en que, aunque las medidas de los Emiratos Árabes Unidos no se refieran aparentemente a personas de origen nacional qatarí, en la práctica afectan directamente a esas personas. Qatar lo califica de discriminación indirecta. Aunque Qatar ha calificado esta pretensión de discriminación indirecta, el Magistrado Robinson considera que es preferible concentrarse en la esencia de la pretensión de Qatar, ya que denominaciones como “discriminación indirecta” son muy a menudo engañosas.

9. El Magistrado Robinson comenta, en primer lugar, que la calificación de “discriminación indirecta” puede ser engañosa porque, para que se produzca la denominada discriminación indirecta, las medidas en cuestión deben afectar directamente a las personas del grupo protegido. En este caso, las medidas afectan directamente a personas de origen nacional qatarí. En su opinión, no hay nada indirecto en la forma en que las medidas afectan a las personas de origen nacional qatarí. En segundo lugar, el tipo de trato descrito por Qatar como discriminación indirecta se produce con frecuencia en la práctica de los Estados. En tercer lugar, otro inconveniente de la denominación “discriminación indirecta” es que parece sugerir que es menos grave que la llamada discriminación directa y, por esa razón, puede haber una tendencia a infravalorar la discriminación indirecta. Señala que, en el párrafo 112 del fallo, la mayoría habla de “efectos colaterales o secundarios” de las medidas. En cuarto lugar, el tipo de restricción que da lugar a discriminación indirecta suele ser una discriminación encubierta; la discriminación puede ser difícil de detectar porque, a primera vista, la medida restrictiva no se basa expresamente en motivos raciales o de otro tipo.

10. Para el Magistrado Robinson, es lamentable que la mayoría no haya abordado la tercera pretensión de Qatar de forma satisfactoria.

11. Según el Magistrado Robinson, en su tercera pretensión Qatar alega en esencia que, si bien la prohibición de viajar, la orden de expulsión y las restricciones a las empresas mediáticas no pretenden, a primera vista, discriminar a los qataríes en razón de su origen nacional (es decir, no se basan expresamente en el origen nacional), son, por sus efectos, constitutivas de una discriminación por ese motivo. El Magistrado

¹ *Aplicación del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Ucrania c. Federación de Rusia)* (medidas provisionales), providencia de 19 de abril de 2017, *I.C.J. Reports 2017*, pág. 215, párr. 7, declaración del Magistrado Crawford.

Robinson subraya que la tercera pretensión de Qatar es independiente de la pretensión según la cual las medidas discriminan a los qataríes en razón de su nacionalidad; Qatar argumenta que, por sus efectos, las medidas también discriminan a los qataríes en razón de sus vínculos culturales con Qatar y, por tanto, de su origen nacional qatarí. En opinión del Magistrado Robinson, los ejemplos dados por Qatar de cómo se han visto afectados los qataríes por las medidas son una ilustración clásica de discriminación basada en el origen nacional, ya que muestran precisamente cómo se vieron afectados los qataríes por las medidas en razón de sus vínculos culturales con Qatar como nación. En su opinión, de ello se desprende que la tercera pretensión de Qatar, que se basa en los efectos de esas medidas sobre los qataríes como personas de origen nacional qatarí, no se ve afectada por la conclusión alcanzada por la mayoría en el párrafo 105 del fallo de que “las medidas que Qatar impugna en el presente caso en el marco de su primera pretensión, que se basan en la nacionalidad actual de sus ciudadanos, no están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Convención”. Mediante su tercera pretensión, Qatar sostiene que las medidas que se basan en el origen nacional, un motivo prohibido en la Convención, están comprendidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones de la Convención.

12. Por último, el Magistrado Robinson concluye que la primera excepción preliminar debería haber sido desestimada, ya que la controversia entre las partes se refiere a la interpretación o aplicación de la Convención, y la Corte debería haber declarado que tiene competencia *ratione materiae* en virtud del artículo 22 de la Convención para examinar las pretensiones primera y tercera de Qatar.

Opinión separada del Magistrado Iwasawa

1. El Magistrado Iwasawa coincide con la Corte en que la expresión “origen nacional” que figura en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención no abarca la nacionalidad actual. Sin embargo, no está de acuerdo con el análisis y la conclusión de la Corte sobre la pretensión de discriminación indirecta formulada por Qatar. La primera excepción preliminar de los Emiratos Árabes Unidos, en la medida en que se refiere a la pretensión de discriminación indirecta de Qatar, suscita cuestiones que requieren un análisis detallado por parte de la Corte en la fase de examen del fondo del asunto. Por lo tanto, opina que la Corte debería haber declarado que la primera excepción preliminar de los Emiratos Árabes Unidos no tiene carácter exclusivamente preliminar.

2. El Magistrado Iwasawa comienza su opinión separada examinando la posición de los no ciudadanos en el derecho internacional. El artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece la prohibición de discriminación y contiene una lista de motivos de discriminación prohibidos, que es ilustrativa y no exhaustiva. Por lo tanto, aunque no se mencione expresamente la nacionalidad, cabe concluir que la discriminación basada en la nacionalidad está prohibida por la Declaración y que los no ciudadanos deben gozar de los derechos humanos consagrados en ella. Del mismo modo, los no ciudadanos deben gozar de los derechos humanos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en instrumentos regionales como el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este extremo ha sido confirmado por los tribunales y órganos internacionales de derechos humanos establecidos por esos tratados para supervisar su

aplicación por parte de los Estados. No obstante, dado que la competencia de la Corte en la presente causa se limita a las controversias sobre la interpretación o aplicación de la Convención, el Magistrado Iwasawa señala que la Corte no es competente para determinar si las medidas tomadas por los Emiratos Árabes Unidos cumplen con otras normas del derecho internacional.

3. El Magistrado Iwasawa pasa entonces a examinar si la Corte es competente para conocer de las pretensiones de Qatar. Para que esas pretensiones estén comprendidas en el ámbito de aplicación de la Convención, las medidas adoptadas por los Emiratos Árabes Unidos deben poder constituir una “discriminación racial” en el sentido de la Convención. Según la definición de “discriminación racial” que figura en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención, las medidas deben estar basadas en “motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico”. Mientras que los Emiratos Árabes Unidos sostienen que la Corte carece de competencia porque sus presuntos actos establecen diferencias en función de la nacionalidad, Qatar argumenta que la expresión “origen nacional”, tal como se utiliza en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención, abarca la nacionalidad. El Magistrado Iwasawa está de acuerdo con la conclusión de la Corte de que el “origen nacional” no abarca la nacionalidad actual y aporta razones adicionales en apoyo de esa conclusión.

4. El Magistrado Iwasawa opina que, dado que los criterios aplicables para determinar la licitud de un trato diferenciado basado en el “origen nacional” y en la “nacionalidad” son distintos, ello justifica que se haga una distinción entre los dos conceptos. Mientras que la diferencia de trato por motivos de “raza, color, linaje u origen nacional o étnico” debe cumplir un criterio más estricto, el criterio para las distinciones basadas en la “nacionalidad” no es tan riguroso. Además, el Magistrado Iwasawa subraya que la conclusión de la Corte es coherente con la interpretación de fórmulas similares en otras convenciones de derechos humanos realizada por los órganos establecidos en virtud de esas convenciones. Así, el Comité de Derechos Humanos ha considerado que la nacionalidad está incluida en la expresión “cualquier otra condición social” y no en la expresión “origen nacional”, mencionadas ambas en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como motivos de discriminación prohibidos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha considerado que la nacionalidad está comprendida en la expresión “cualquier otra condición social” que figura en el artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

5. En cuanto a la pretensión de discriminación indirecta formulada por Qatar, la Corte considera en el párrafo 112 del fallo que, “incluso si se demostraran las medidas en que se basa Qatar para apoyar su pretensión de ‘discriminación indirecta’, estas no pueden constituir una discriminación racial”. El Magistrado Iwasawa no está de acuerdo con esta afirmación y considera que, si se demuestra que las medidas tienen un efecto adverso desproporcionado e injustificable sobre un grupo determinado que se distingue por su origen nacional, constituirían una discriminación racial de acuerdo con el concepto de discriminación indirecta.

6. El Magistrado Iwasawa señala que los tribunales y órganos internacionales de derechos humanos, entre ellos el Comité, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han adoptado y desarrollado el concepto de discriminación indirecta. Si una norma, medida o política

aparentemente neutra tiene un efecto adverso desproporcionado e injustificable sobre un determinado grupo protegido, constituye una discriminación, a pesar de que no esté dirigida específicamente contra ese grupo. Para analizar el efecto desproporcionado es preciso comparar distintos grupos. A fin de determinar si la medida equivale a una discriminación deben tenerse en cuenta el contexto y las circunstancias en que se introdujo la diferenciación.

7. El Magistrado Iwasawa observa además que el Comité ha aplicado el concepto de discriminación indirecta en el contexto del trato dispensado a los no ciudadanos. Por ejemplo, tras examinar los informes presentados por los Estados partes, el Comité adopta regularmente observaciones finales que incluyen recomendaciones sobre el trato a los no ciudadanos. En opinión del Magistrado Iwasawa, el párrafo 4 de la recomendación general núm. XXX del Comité sobre la discriminación contra los no ciudadanos puede explicarse mediante el concepto de discriminación indirecta.

8. En la parte final de su opinión separada, el Magistrado Iwasawa examina la pretensión de discriminación indirecta formulada por Qatar en la presente causa. La tarea de la Corte es determinar si las medidas adoptadas por los Emiratos Árabes Unidos en función de la nacionalidad actual tienen un efecto adverso desproporcionado e injustificable sobre un grupo determinado que se distingue por su origen nacional. Para realizar esta determinación, primero es necesario identificar un grupo que se distinga por su “origen nacional”. A continuación, debe evaluarse si las medidas tienen un efecto adverso desproporcionado e injustificable sobre ese grupo protegido en comparación con otros grupos. En cuanto a la primera cuestión, el Magistrado Iwasawa considera que la Corte no dispone de la información fáctica necesaria para determinar si un grupo protegido por la Convención puede distinguirse por su origen nacional. El examen de la segunda cuestión requiere igualmente un amplio análisis de los hechos. Además, el Magistrado Iwasawa considera que ambas cuestiones constituyen el objeto mismo de la controversia sobre el fondo y, por tanto, deben ser resueltas en la fase del examen del fondo del asunto.

9. Por estas razones, el Magistrado Iwasawa concluye que la Corte debería haber declarado que la primera excepción preliminar de los Emiratos Árabes Unidos no tiene carácter exclusivamente preliminar. En su opinión, esta conclusión no prejuzga en modo alguno las conclusiones a las que pueda llegar la Corte al examinar el fondo del asunto.

Declaración del Magistrado *ad hoc* Daudet

1. El Magistrado *ad hoc* Daudet votó a favor de todos los párrafos de la parte dispositiva del presente fallo. De hecho, comparte la opinión expresada por la Corte sobre la interpretación del artículo 1, párrafo 1, de la Convención, a saber, que el “origen nacional” es distinto de la “nacionalidad”. A juicio del Magistrado *ad hoc* Daudet, esta constatación no requiere que se examine ninguna cuestión de fondo. La excepción planteada con respecto a la competencia tiene por tanto carácter exclusivamente preliminar.

2. Sin embargo, señala que esta constatación no justifica las acciones emprendidas por los Emiratos Árabes Unidos contra Qatar, que considera infracciones de los derechos humanos en virtud de varias convenciones internacionales.

3. El Magistrado *ad hoc* Daudet también recuerda que la providencia de 2018 en que la Corte indicó medidas provisionales es vinculante para las partes. En su opinión, esto ha permitido que se restauren parte de los derechos de Qatar, con sujeción a una correcta ejecución de la providencia por los Emiratos Árabes Unidos.

4. Por último, tras contemplar la posibilidad de una solución pacífica de la controversia mediante un proceso de conciliación en el marco de la Convención, el Magistrado *ad hoc* Daudet se congratula del proceso de reconciliación iniciado entre los países del Golfo coincidiendo con el fallo dictado por la Corte.
