



# Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

Distr. general  
18 de junio de 2020  
Español  
Original: inglés

## Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

### Decisión sobre la competencia del Comité respecto de la comunicación interestatal presentada por Qatar contra los Emiratos Árabes Unidos\* \*\*

<i>Estado demandante:</i>	Qatar
<i>Estado demandado:</i>	Emiratos Árabes Unidos
<i>Fecha de la comunicación:</i>	8 de marzo de 2018 (presentación inicial)
<i>Fecha de adopción de la decisión:</i>	27 de agosto de 2019
<i>Asunto:</i>	Protección y recurso efectivos ante todo acto de discriminación racial; obligación del Estado parte de actuar contra la discriminación racial
<i>Cuestión de procedimiento:</i>	Competencia del Comité
<i>Cuestión de fondo:</i>	Discriminación por razón del origen nacional o étnico
<i>Artículos de la Convención:</i>	2, 4, 5, 6 y 11, párr. 2

1. El presente documento se ha elaborado de conformidad con el artículo 11 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
2. Qatar (el Estado demandante) se adhirió a la Convención el 22 de julio de 1976. Los Emiratos Árabes Unidos (el Estado demandado) se adhirieron a la Convención el 20 de junio de 1974. En la comunicación se alega que se han vulnerado los artículos 2, 4, 5 y 6 de la Convención, en el contexto de la aplicación de las medidas coercitivas adoptadas por el Estado demandado en 2017.
3. Este documento debe leerse junto con el que lleva la signatura CERD/C/99/4.
4. El 8 de marzo de 2018, el Estado demandante presentó una comunicación contra el Estado demandado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, de conformidad con el artículo 11 de la Convención. En el presente documento se resumen los principales argumentos relativos a la competencia del Comité planteados por cada parte atendiendo a la decisión adoptada por el Comité el 14 de diciembre de 2018, en la que

\* Adoptada por el Comité en su 99º período de sesiones (5 a 29 de agosto de 2019).

\*\* Participaron en la adopción de esta decisión los siguientes miembros del Comité: Nourredine Amir, Alexei Avtonomov, Marc Bossuyt, José Francisco Cali Tzay, Fatimata-Binta Victoire Dah, Bakari Sidiki Diaby, Rita Izsák-Ndiaye, Keiko Ko, Gun Kut, Yanduan Li, Pastor Elías Murillo Martínez, Verene Albertha Shepherd, María Teresa Verdugo Moreno y Yeung Kam John Yeung Sik Yuen.



el Comité pidió a las partes que le comunicaran si deseaban facilitar información pertinente sobre las cuestiones de la competencia del Comité o la admisibilidad de la comunicación.

5. El 29 de octubre de 2018, el Estado demandante sometió nuevamente el asunto al Comité, de conformidad con el artículo 11, párrafo 2, de la Convención.

## **I. Comunicación presentada por el Estado demandante**

### **A. Los hechos expuestos por el Estado demandante**

6. El Estado demandante sostiene que, el 5 de junio de 2017, el Estado demandado, en coordinación con Bahrein, Egipto y la Arabia Saudita (los “cuatro Estados”), anunció que impondrían sanciones al Estado demandante, en particular mediante el bloqueo de sus fronteras y el establecimiento de sanciones económicas y políticas. Como parte de esa campaña, el Estado demandado aprobó y aplicó políticas discriminatorias contra los ciudadanos y las empresas qataríes, entre ellas la expulsión de todos los residentes y visitantes qataríes, sin que existiera justificación alguna en virtud del derecho internacional. Esos actos se han traducido, en muchos casos, en irreversibles violaciones de los derechos humanos, especialmente desde junio de 2017.

7. El Estado demandante señala que, en diciembre de 2017, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) evaluó las consecuencias de las mencionadas medidas coercitivas adoptadas por el Estado demandado, Bahrein y la Arabia Saudita y concluyó que la mayoría de ellas habían sido generales y no selectivas, al no distinguir entre el Gobierno del Estado demandante y su población. El ACNUDH concluyó también que las medidas dirigidas contra personas en razón de su nacionalidad qatarí o sus vínculos con el Estado demandante podían calificarse de desproporcionadas y discriminatorias<sup>1</sup>.

8. El Estado demandante sostiene que se establecieron medidas coercitivas contra su pueblo y sus empresas únicamente en razón de su nacionalidad qatarí. El Estado demandante sostiene también que, a principios de 2017, empezaron a aparecer en importantes medios de difusión noticias y artículos de opinión hostiles contra el Estado demandante, cuya publicación había sido orquestada por los cuatro Estados.

9. El 5 de junio de 2017, el Estado demandado anunció medidas coercitivas contra el Estado demandante, incluida la ruptura de relaciones diplomáticas. Dio a los diplomáticos qataríes un plazo de 48 horas para abandonar los Emiratos Árabes Unidos e impidió a los nacionales de Qatar acceder a los Emiratos Árabes Unidos o cruzar sus puntos de entrada. Asimismo, dio a los residentes y visitantes qataríes un plazo de 14 días para abandonar preventivamente los Emiratos Árabes Unidos por razones de seguridad. Además, cerró su espacio aéreo y sus puertos marítimos a todos los qataríes en las 24 horas siguientes al anuncio y prohibió a todos los medios de transporte qataríes cruzar su territorio, entrar en él o abandonarlo.

10. El Estado demandado afirmó que había tomado esas medidas contundentes ante el incumplimiento por las autoridades de Qatar del Acuerdo de Riad sobre el regreso de los diplomáticos del Consejo de Cooperación del Golfo a Doha y su Acuerdo Complementario, y habida cuenta de que el Estado demandante seguía brindando apoyo, financiación y cobijo a grupos terroristas.

11. El 23 de junio de 2017, el Estado demandado y Bahrein, Egipto y la Arabia Saudita (a través de mediadores kuwaitíes) publicaron una lista de 13 condiciones que el Estado demandante debía cumplir para que pusieran fin a las medidas coercitivas. Las condiciones no estaban relacionadas con cuestiones de seguridad, sino que en ellas se exigía que el Estado demandante acallase a los medios de comunicación en los que ocasionalmente se expresaban opiniones críticas con el Estado demandado. También se solicitaba que el

---

<sup>1</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “OHCHR technical mission to the State of Qatar, 17–24 November 2017: report on the impact of the Gulf crisis on human rights” (diciembre de 2017), párrs. 60 a 64.

Estado demandante renunciara a las relaciones diplomáticas y estratégicas en virtud de las cuales mantenía su soberanía, accediera a que el Estado demandado se injiriese en los asuntos internos del Estado demandante y pagara indemnizaciones indeterminadas por perjuicios no especificados. El Estado demandante se negó a acatar el ultimátum<sup>2</sup>, pero ha intentado, en vano, resolver el conflicto por la vía diplomática.

12. El cierre de las fronteras aéreas, marítimas y terrestres y la expulsión colectiva se ejecutaron sin previo aviso y con una fuerza premeditada y brutal. El 5 de junio de 2017, el Estado demandado retiró a su embajador de Qatar y ordenó a sus ciudadanos que abandonasen el país en un plazo de 14 días, bajo la amenaza de sanciones civiles o penales<sup>3</sup>. El Estado demandado emitió esas directrices sin tener en cuenta que muchas familias de Qatar eran “mixtas” y contaban tanto con qataríes como con emiratíes entre sus miembros. Se impidió a los ciudadanos qataríes viajar al Estado demandado con sus familiares, únicamente por razón de su nacionalidad qatarí<sup>4</sup>. Los ciudadanos del Estado demandado que permanecieron en el Estado demandante se enfrentaron a la amenaza de graves sanciones civiles, incluida la privación de la nacionalidad, así como de sanciones penales<sup>5</sup>. El Estado demandado cerró su espacio aéreo y sus aeropuertos a todas las aerolíneas y aeronaves qataríes<sup>6</sup>. También cerró todas las oficinas de Qatar Airways en el país<sup>7</sup>.

13. El Estado demandante sostiene que el Estado demandado, junto con Bahrein y la Arabia Saudita, ha establecido medidas en virtud de las cuales se tipifican como delito aquellos actos que puedan interpretarse como “de solidaridad” con el Estado demandante. Las medidas coercitivas han tenido un efecto devastador para los nacionales y las familias qataríes: han dado lugar al quebrantamiento de la unidad familiar y a la obstrucción de la atención médica, ya que no se han previsto excepciones a las restricciones impuestas por el Estado demandado en materia de viajes y desplazamientos para las personas que necesitan recibir tratamiento médico esencial. Las medidas coercitivas también han provocado injerencias en el ámbito educativo. Se ha impedido el acceso de los estudiantes qataríes a las universidades de los cuatro Estados<sup>8</sup>. Además de cometer las violaciones de los derechos humanos fundamentales anteriormente señaladas, los cuatro Estados también han congelado los activos de los nacionales qataríes y limitado las transferencias financieras de los ciudadanos o residentes del Estado demandante<sup>9</sup>.

<sup>2</sup> “Sheikh Tamim: Any talks must respect Qatar sovereignty”, Al Jazeera, 22 de julio de 2017, disponible en <http://www.aljazeera.com/news/2017/07/sheikh-tamim-talks-respect-qatar-sovereignty-170721184815998.html>.

<sup>3</sup> ACNUDH, “OHCHR technical mission to the State of Qatar, 17–24 November 2017: report on the impact of the Gulf crisis on human rights”, párr. 34.

<sup>4</sup> La Agencia de Prensa de la Arabia Saudita afirmó posteriormente que los Gobiernos de la Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos habían dado instrucciones para que se tuviesen en cuenta las circunstancias humanitarias de las familias mixtas saudí-qataríes y emiratí-qataríes en la aplicación de las medidas coercitivas. Véanse “King orders to take into consideration humanitarian situations of Saudi-Qatari joint families”, Agencia de Prensa de la Arabia Saudita, 11 de junio de 2017, disponible en <http://www.spa.gov.sa/viewstory.php?lang=en&newsid=1638960>; y “UAE President issues directives to address humanitarian cases of Emirati-Qatari joint families”, Agencia de Prensa de la Arabia Saudita, 11 de junio de 2017, disponible en [www.spa.gov.sa/viewstory.php?lang=en&newsid=1638974](http://www.spa.gov.sa/viewstory.php?lang=en&newsid=1638974).

<sup>5</sup> ACNUDH, “OHCHR technical mission to the State of Qatar, 17–24 November 2017: report on the impact of the Gulf crisis on human rights”, párr. 34.

<sup>6</sup> Véase <http://www.spa.gov.sa/viewstory.php?lang=en&newsid=1639637>.

<sup>7</sup> “General Civil Aviation Authority closes down Qatar Airways offices in UAE”, Agencia de Noticias de los Emiratos, 7 de junio de 2017, disponible en <http://wam.ae/en/details/1395302617967>.

<sup>8</sup> Véanse, en general, Comité Nacional de Derechos Humanos de Qatar, “Educational institutions in the countries of the blockade are improper educational destination: what does the future hold for students under violations of the right of education?”; “Qatar: isolation causing rights abuses”, Human Rights Watch, 12 de julio de 2017, disponible en <https://www.hrw.org/news/2017/07/13/qatar-isolation-causing-rights-abuses>; y ACNUDH, “OHCHR technical mission to the State of Qatar, 17–24 November 2017: report on the impact of the Gulf crisis on human rights”, párrs. 50 a 53.

<sup>9</sup> Comité Nacional de Derechos Humanos de Qatar, “Fourth general report on the violations of human rights arising from the blockade on the State of Qatar”, págs. 12 y 13.

## B. Presuntas vulneraciones de la Convención por el Estado demandado

14. El Estado demandante sostiene que el Estado demandado ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, 4, 5 y 6 de la Convención. Sostiene también que el Estado demandado no ha adoptado medidas para prevenir, prohibir y tipificar como delito la discriminación racial, y que ha promovido activamente y ha practicado la discriminación racial y ha tipificado como delito los actos destinados a beneficiar a los qataríes.

15. El Estado demandante afirma que, mediante la imposición de las medidas coercitivas, el Estado demandado ha actuado ilegalmente contra los ciudadanos de Qatar exclusivamente en razón de su nacionalidad, sin que haya existido ninguna justificación legítima y sin proceder a un examen o consideración caso por caso. El Estado demandante afirma también que, aunque en el artículo 1, párrafo 2, se prevé que los Estados partes puedan ejercer cierto grado de discreción en el establecimiento de distinciones entre ciudadanos y no ciudadanos, en tal artículo no se autoriza a los Estados partes a distinguir entre diferentes grupos de no ciudadanos<sup>10</sup>. Asimismo, sostiene que el Estado demandado ha contravenido lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, de la Convención al establecer medidas de carácter general contra todos los nacionales de Qatar y alentar a sus ciudadanos e instituciones a hacer lo mismo.

16. El Estado demandante sostiene que las expulsiones colectivas basadas en la nacionalidad o el origen étnico constituyen una vulneración de los derechos de no discriminación consagrados en la Convención y el derecho internacional, y que la lucha contra el terrorismo no puede justificar la discriminación por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico<sup>11</sup>. El Estado demandante afirma que varios tratados y organismos internacionales, entre ellos la Corte Internacional de Justicia<sup>12</sup>, la Carta Árabe de Derechos Humanos<sup>13</sup>, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>14</sup> y la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>15</sup>, reconocen que las expulsiones masivas basadas en el origen étnico o la nacionalidad constituyen una violación de los derechos humanos.

17. El Estado demandante sostiene que la prohibición impuesta a los nacionales de Qatar de entrar en el territorio del Estado demandado o atravesarlo y la orden de regresar impartida a los ciudadanos del Estado demandante<sup>16</sup> sin proceder a un examen caso por caso, constituyen una clara vulneración de la prohibición prevista en la Convención de discriminar por motivos de origen nacional, en particular de la prohibición de discriminar a los no ciudadanos, según se establece en la recomendación general núm. 30 (2004) del Comité, sobre la discriminación contra los no ciudadanos.

<sup>10</sup> Véase, en general, la recomendación general núm. 30 (2004) del Comité, sobre la discriminación contra los no ciudadanos.

<sup>11</sup> A/63/18, párr. 110.

<sup>12</sup> Posteriormente, el 1 de abril de 2011, la Corte Internacional de Justicia emitió un fallo en el que concluía que no se cumplían determinadas condiciones procesales previas indicadas en el artículo 22 de la Convención, y que en virtud de ello la Corte carecía de competencia para examinar el fondo de la controversia. Sí observó, con todo, que, pese a que la orden de medidas provisionales ya no estaba vigente, las partes tenían el deber de cumplir las obligaciones que les incumbían en virtud de la Convención, las cuales les habían sido recordadas en esa orden; véase *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)* [Excepciones preliminares], fallo, *I.C.J. Reports 2011*, pág. 74, párr. 186.

<sup>13</sup> De 22 de mayo de 2004, que entró en vigor el 15 de marzo de 2008; véase el art. 26, párr. 2.

<sup>14</sup> *Ibid.* Véanse también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Čonka v. Belgium* (demanda núm. 51564/99), sentencia de 5 de febrero de 2002; *Georgia v. Russia* (demanda núm. 13255/07), sentencia de 3 de julio de 2014; *Shiozhvili and others v. Russia* (demanda núm. 19356/07), sentencia de 20 de diciembre de 2016; y *Berdzenishvili and others v. Russia* (demandas núms. 14594/07, 14597/07, 14976/07, 14978/07, 15221/07, 16369/07 y 16706/07), sentencia de 20 de diciembre de 2016.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, el caso *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, sentencia de 28 de agosto de 2014.

<sup>16</sup> Agencia de Prensa de la Arabia Saudita, "United Arab Emirates severs relations with Qatar", 5 de junio de 2017, disponible en [www.spa.gov.sa/viewstory.php?lang=en&newsid=1637351](http://www.spa.gov.sa/viewstory.php?lang=en&newsid=1637351).

18. El Estado demandante afirma que el Estado demandado ha vulnerado los artículos 2 y 5 de la Convención, por cuanto no solo no elimina la discriminación racial en todas sus formas, sino que además no garantiza el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico.

19. El Estado demandante alega que el Estado demandado, al aprobar y aplicar las medidas coercitivas, ha vulnerado varios de los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional y enumerados en el artículo 5 de la Convención, y ha obstruido el ejercicio de los derechos de los nacionales de Qatar.

20. Al ordenar el retorno de los ciudadanos del Estado demandado desde el Estado demandante y prohibirles desplazarse al Estado demandante, el Estado demandado se ha injerido ilegalmente en el disfrute de sus derechos al matrimonio y a la vida familiar, en contravención del artículo 5 d) iv) de la Convención.

21. El Estado demandante sostiene además que el Estado demandado ha fomentado una manipulación de la prensa y difundido declaraciones e ideas falsas sobre los medios de comunicación qataríes y ha bloqueado las transmisiones de Al Jazeera y otros canales y sitios web qataríes. El Estado demandante considera que esto constituye una injerencia en el derecho a la libertad de expresión y transgrede los principios de inclusión y respeto de la diversidad que subyacen a la Convención.

22. El Estado demandante sostiene que las medidas coercitivas han conducido a la violación del derecho a la salud pública y la atención médica de los qataríes, que han sido expulsados y a los que se ha prohibido viajar de Qatar a los Emiratos Árabes Unidos o continuar su tratamiento en ninguno de los cuatro Estados<sup>17</sup>. Las medidas coercitivas impuestas por el Estado demandado también constituyen una injerencia indebida en el derecho a la educación<sup>18</sup>, ya que muchos estudiantes universitarios se vieron obligados a interrumpir sus programas de estudios en el Estado demandado y a regresar a sus hogares en el Estado demandante<sup>19</sup>.

23. El Estado demandante sostiene que el Estado demandado ha vulnerado el artículo 5 e) i) de la Convención, relativo al goce del “derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria”. Las medidas coercitivas y, en particular, la expulsión de los ciudadanos qataríes del Estado demandado y la restricción de los desplazamientos futuros han obligado a muchas personas a abandonar sus empleos por temor a sufrir castigos severos en caso de no acatar las órdenes<sup>20</sup>.

24. El Estado demandado, al imponer las medidas coercitivas, ha vulnerado el artículo 5 d) v) de la Convención, ya que ha obstaculizado gravemente el goce de los derechos de propiedad de los ciudadanos de Qatar, que se han visto privados de la posibilidad de acceder a sus bienes, disfrutarlos, hacer uso de ellos y gestionarlos.

25. El Estado demandante afirma también que el Estado demandado ha denegado a los ciudadanos de Qatar el derecho a la igualdad de trato ante los tribunales, en contravención

<sup>17</sup> Comité Nacional de Derechos Humanos de Qatar, “Second report regarding the human rights violations as a result of the blockade on the State of Qatar”, pág. 23; y Peter Beaumont, “Human cost of the Qatar crisis: ‘families are being torn apart’”, *The Guardian*, 14 de junio de 2017, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/14/human-cost-of-the-qatar-crisis-families-are-being-torn-apart>.

<sup>18</sup> Véase la recomendación general núm. 30 del Comité, párr. 31.

<sup>19</sup> Por ejemplo, una estudiante qatarí de 23 años se vio obligada a abandonar las clases en los Emiratos Árabes Unidos poco después de que se hubieran anunciado las medidas coercitivas, lo que le impidió presentarse a sus exámenes finales y graduarse tras cinco años de estudios. Molly Hennessy-Fiske, “With a Blockade deadline looming, families in Qatar face a tough choice: Stay or go?” *Los Angeles Times*, 19 de junio de 2017, disponible en [www.latimes.com/world/middleeast/la-fg-qatar-blockade-20170619-story.html](http://www.latimes.com/world/middleeast/la-fg-qatar-blockade-20170619-story.html).

<sup>20</sup> Comité Nacional de Derechos Humanos de Qatar, “Second report regarding the human rights violations as a result of the blockade on the State of Qatar”, págs. 12 a 15. Al comienzo de la crisis, la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió numerosas quejas de nacionales de los Emiratos Árabes Unidos que se habían visto privados de la posibilidad de trabajar tras el anuncio de las medidas coercitivas.

del artículo 5 a) de la Convención. Los ciudadanos de Qatar se han visto privados de la posibilidad efectiva de entrar en los Emiratos Árabes Unidos, contratar a un abogado, denunciar la discriminación, hacer oír su voz o ejercer de otro modo sus derechos. El Estado demandante sostiene que el Estado demandado ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 4 a) y c) de la Convención de condenar el odio racial y la incitación al odio racial, así como su deber de no permitir que “las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella”<sup>21</sup>. Además, el Estado demandado no ha cumplido su obligación de castigar las ideas basadas en la superioridad o el odio racial y toda incitación a la discriminación racial<sup>22</sup>.

26. El Estado demandante sostiene que el Estado demandado ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 6 de la Convención al no proporcionar protección y recursos efectivos contra todo acto de discriminación racial a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

27. Sobre la base de lo que antecede, y de conformidad con el artículo 11, párrafo 1, de la Convención, el Estado demandante pidió al Comité que transmitiese su comunicación al Estado demandado. El Estado demandante solicitó al Estado demandado que respondiese en un plazo de tres meses, según lo previsto en ese artículo, y que adoptase todas las disposiciones necesarias para poner fin a las medidas coercitivas, que constituirían una vulneración del derecho internacional y de las obligaciones que le incumbían en virtud de la Convención. El Estado demandante se reservó el derecho de complementar y modificar su comunicación a la luz de los acontecimientos, así como su solicitud de reparación, y de valerse de todas las vías para la solución de controversias que tenía a su disposición.

## II. Respuesta del Estado demandado

### A. Inexistencia de vulneraciones de la Convención

28. El Estado demandado, en su respuesta de 7 de agosto de 2018, refuta todos los hechos y presuntas vulneraciones expuestos por el Estado demandante. Varios elementos de la respuesta del Estado demandado tienen que ver con el fondo de la comunicación<sup>23</sup>.

29. El Estado demandado niega las alegaciones de expulsión masiva de ciudadanos qataríes, prohibición de entrada al Estado demandado impuesta a los qataríes y violaciones de los derechos humanos relacionadas con la discriminación (salud, educación, trabajo, etc.). Sostiene que no llevó a la práctica la parte de las medidas coercitivas de 5 de junio de 2017 correspondiente al anuncio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional por el que se exigía a los ciudadanos qataríes que abandonaran el territorio. El Estado demandado considera que la comunicación no se refiere a una situación en la que un “Estado parte no cumple las disposiciones” de la Convención y, por tanto, no entra en el ámbito de aplicación del artículo 11 de la Convención.

### B. No agotamiento de los recursos internos

30. El Estado demandado considera que el Estado demandante no ha demostrado que se hayan agotado los recursos internos que tienen a su disposición los ciudadanos de Qatar, como se exige en el artículo 11, párrafo 3, de la Convención. Alega que en la Convención no se hace referencia expresa a la nacionalidad como motivo de discriminación y que el Estado demandante ha interpretado erróneamente los derechos enumerados en la Convención y ha considerado, equivocadamente, que cada disposición (por ejemplo, las relativas al derecho a la salud o el derecho a la educación) reconoce también el derecho absoluto de toda persona a entrar en un Estado con el fin de disfrutar de ese derecho.

<sup>21</sup> Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 4 c).

<sup>22</sup> *Ibid.*, art. 4 a).

<sup>23</sup> Respuesta de los Emiratos Árabes Unidos de 7 de agosto de 2018 a la comunicación presentada por Qatar al Comité el 8 de marzo de 2018, párrs. 1 a 90.

### C. Procedimientos paralelos

31. Por lo que se refiere a las objeciones preliminares, el Estado demandado plantea la cuestión de los procedimientos paralelos. Recuerda que el Estado demandante, acogándose a lo dispuesto en el artículo 22 de la Convención, incoó un procedimiento contra el Estado demandado ante la Corte Internacional de Justicia el 11 de junio de 2018 y le solicitó que indicara medidas provisionales de resguardo con arreglo a lo previsto en la Convención. La Corte Internacional de Justicia dictó su providencia sobre la solicitud de medidas provisionales del Estado demandante el 23 de julio de 2018. La Corte rechazó indicar las medidas solicitadas por el Estado demandante, y en lugar de ello indicó medidas limitadas en relación con tres cuestiones (la reunificación familiar, la educación y el acceso a la justicia). El Estado demandado recuerda también que, en su providencia, la Corte Internacional de Justicia instó a ambas partes a no adoptar ninguna medida que pudiera agravar la controversia. El Estado demandado sostiene que el Estado demandante debe esperar a que concluya el procedimiento incoado ante la Corte Internacional de Justicia antes de iniciar actuaciones ante el Comité, como se exige en el artículo 22 de la Convención.

## III. Respuestas adicionales del Estado demandado

32. En dos respuestas adicionales, de 29 de noviembre de 2018<sup>24</sup> y 14 de enero de 2019<sup>25</sup>, el Estado demandado desarrolla sus argumentos relativos a la competencia del Comité y la admisibilidad de la comunicación. La segunda respuesta adicional se presentó atendiendo a la decisión adoptada por el Comité el 14 de diciembre de 2018. En una y otra respuesta se reiteran los principales argumentos expuestos en la presentada el 7 de agosto de 2018. Dado que la cuestión de la competencia del Comité debe resolverse antes de que este pueda examinar la admisibilidad de la comunicación interestatal, a continuación se examinan únicamente los argumentos planteados con respecto a dicha cuestión.

### A. Falta de competencia

33. Por lo que se refiere a la competencia, los argumentos del Estado demandado se basan en dos elementos: la falta de competencia del Comité porque la reclamación no entra en el ámbito de aplicación del artículo 11 de la Convención y la falta de pruebas de vulneraciones actuales.

### B. Falta de competencia por la inexistencia de un trato prohibido basado en la nacionalidad actual<sup>26</sup>

34. El Estado demandado sostiene que la Convención no prohíbe el trato diferenciado en razón de la nacionalidad actual<sup>27</sup>.

35. El Estado demandado afirma que, aunque la Corte Internacional de Justicia aplazó el examen de la cuestión de si, con la expresión “origen nacional”, el artículo 1, párrafo 1, de la Convención se refiere también a la discriminación en razón de la nacionalidad actual de la persona, por considerar que no necesitaba decidir cuál de esas interpretaciones divergentes de la Convención era la correcta, ninguna autoridad judicial se ha mostrado

<sup>24</sup> Respuesta complementaria de los Emiratos Árabes Unidos, de 29 de noviembre de 2018, a la solicitud formulada por Qatar de conformidad con el art. 11 de la Convención.

<sup>25</sup> Respuesta complementaria de los Emiratos Árabes Unidos sobre las cuestiones de la competencia y la admisibilidad presentada el 14 de enero de 2019 atendiendo a la decisión adoptada por el Comité el 14 de diciembre de 2018.

<sup>26</sup> Respuesta complementaria de los Emiratos Árabes Unidos, de 29 de noviembre de 2018, a la solicitud formulada por Qatar de conformidad con el art. 11 de la Convención.

<sup>27</sup> Respuesta complementaria de los Emiratos Árabes Unidos sobre las cuestiones de la competencia y la admisibilidad presentada el 14 de enero de 2019 atendiendo a la decisión adoptada por el Comité el 14 de diciembre de 2018, párrs. 18 a 21.

favorable a que Qatar incluya la nacionalidad actual como motivo prohibido de trato diferenciado en el marco de la Convención<sup>28</sup>. El Estado demandado sostiene que varios magistrados consideran que el término “origen nacional” no hace referencia a la nacionalidad<sup>29</sup>.

36. El Estado demandado también sostiene que la comunicación se refiere únicamente a un trato diferenciado por motivos de nacionalidad, una cuestión que escapa por completo al ámbito de aplicación de la Convención. El Estado demandado aduce que en el artículo 1 de la Convención se distingue entre, por un lado, la discriminación basada en motivos de origen nacional, que se equipara a la discriminación racial y está prohibida en sí misma, y, por otro lado, la diferenciación basada en la nacionalidad, que no está prohibida en virtud de la Convención. Por consiguiente, considera que se debe declarar inadmisibile la comunicación y se debe poner fin al presente procedimiento por falta de competencia.

37. El Estado demandado sostiene que esta conclusión se ve confirmada por el objeto y el propósito de la Convención, que, según lo dispuesto en el preámbulo, se centran en la raza, el color y el origen étnico. El Estado demandado sostiene también que la expresión “origen nacional” hace referencia a la asociación permanente de una persona con una nación de personas específica y no es equivalente a nacionalidad. Mientras que el “origen nacional” es invariable y vincula a la persona con una nación de personas, la nacionalidad es un vínculo jurídico con un Estado, una relación susceptible de cambio. Ambos conceptos no son iguales, y, si bien la Convención prohíbe la discriminación basada en motivos de origen nacional, no prohíbe la basada en la nacionalidad actual<sup>30</sup>.

38. El Estado demandado afirma que los trabajos preparatorios de la Convención confirman el sentido corriente de la expresión “origen nacional”. Considera que, sobre esa base, la expresión “origen nacional” debe interpretarse de buena fe en su contexto y a la luz del objeto y el propósito de la Convención, y que no abarca la “nacionalidad” actual<sup>31</sup>.

39. El Estado demandado alega que la práctica ulterior de los Estados partes confirma que la diferenciación en razón de la nacionalidad en el ejercicio de varios de los derechos reconocidos en la Convención no constituye “discriminación racial”. El Estado demandado hace referencia al artículo 31, párrafo 3 b), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, según el cual en la interpretación de un tratado, “juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta [...] toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado”. El Estado demandado señala varios ejemplos de Estados partes que conceden acceso a su territorio, y permiten a los extranjeros trabajar o votar, en función de la nacionalidad, sin por ello vulnerar la Convención. Subraya que los Estados partes a menudo ofrecen un trato preferente a los nacionales de un Estado frente a los de otro, y han promulgado legislación que prevé diferencias en el trato dispensado a los nacionales de cada Estado respecto del ejercicio de los derechos específicos enumerados en el artículo 5 de la Convención. Esos Estados partes —entre los que figuran el Estado demandante y el Estado demandado— nunca han considerado que ello constituya “discriminación racial” y, por ende, entraña una vulneración de la Convención<sup>32</sup>.

40. El Estado demandado refuta los argumentos del Estado demandante según los cuales de la recomendación general núm. 30 se desprende que la discriminación basada en la

<sup>28</sup> *Ibid.*, párr. 19.

<sup>29</sup> Véanse la posición de los magistrados Tomka, Gaja y Gevorgian, en *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)* [Solicitud de indicación de medidas provisionales], providencia de 23 de julio de 2018, declaración conjunta de los magistrados Tomka, Gaja y Gevorgian, párr. 4; y la respuesta complementaria de los Emiratos Árabes Unidos sobre las cuestiones de la competencia y la admisibilidad presentada el 14 de enero de 2019 atendiendo a la decisión adoptada por el Comité el 14 de diciembre de 2018, párr. 20.

<sup>30</sup> Observaciones de 19 de marzo de 2019 de los Emiratos Árabes Unidos sobre la respuesta de Qatar acerca de las cuestiones de la competencia y la admisibilidad, párrs. 67 a 69.

<sup>31</sup> En relación con otros elementos de los argumentos planteados por los Emiratos Árabes Unidos a propósito de los trabajos preparatorios, véase *ibid.*, párrs. 70 a 88.

<sup>32</sup> Observaciones de 19 de marzo de 2019 de los Emiratos Árabes Unidos sobre la respuesta de Qatar acerca de las cuestiones de la competencia y la admisibilidad, párrs. 89 a 93.

nacionalidad queda comprendida en el ámbito de la Convención<sup>33</sup>. El Estado demandado sostiene que, en su recomendación general núm. 30, el Comité, evidentemente, no pretendía sugerir que la Convención no permitiese ninguna diferencia de trato basada en la ciudadanía (o en la condición de inmigrante). La intención del Comité era dejar claro que las diferencias de trato basadas en la ciudadanía o en la condición de inmigrante debían evaluarse teniendo en cuenta el objeto y el propósito de la Convención<sup>34</sup>.

### **C. Falta de competencia por la inexistencia de vulneraciones actuales**

41. El Estado demandado sostiene que el Comité carece de competencia respecto de la comunicación porque no existen pruebas de que se estén cometiendo vulneraciones en la actualidad. El Comité y cualquier comisión especial de conciliación que se pueda designar solo tienen competencia para examinar denuncias de vulneraciones de la Convención que se estén cometiendo. El proceso previsto en los artículos 11 a 13 de la Convención es un proceso de conciliación, aplicable cuando un Estado parte “no cumple las disposiciones” de la Convención. El uso del verbo en presente en el texto pertinente de la Convención es deliberado y determinante. Además, el Estado demandado sostiene que, a efectos del procedimiento de buenos oficios previsto en los artículos 11 a 13, se presupone que la situación que se debe examinar se mantiene. No hay cabida para la función de resolución retrospectiva de controversias.

42. El Estado demandado aduce también que el Estado demandante no ha proporcionado ninguna prueba para refutar las que ha presentado al Comité el Estado demandado a fin de demostrar que el trato dispensado a los nacionales de Qatar en el Estado demandado en la actualidad se ajusta a lo dispuesto en la Convención. El Estado demandante no ha demostrado que nada de lo alegado por el Estado demandado constituya malos tratos o discriminación<sup>35</sup>.

43. El Estado demandado aduce además que, incluso en el caso hipotético de que el Estado parte no estuviese cumpliendo las disposiciones de la Convención cuando se sometió el asunto por primera vez al Comité, este habría tenido que poner fin al examen de la comunicación, o abandonar la idea de establecer una comisión especial de conciliación, una vez que se hubiese subsanado el incumplimiento de las disposiciones de la Convención.

## **IV. Observaciones del Estado demandante**

### **A. Competencia del Comité**

44. En su respuesta de 14 de febrero de 2019, el Estado demandante alega que el Comité es competente para examinar la comunicación porque el Estado demandado no cumple las disposiciones de la Convención.

### **B. Posición del Estado demandante sobre la función del Comité y las disposiciones del artículo 11**

45. El Estado demandante rechaza los argumentos del Estado demandado según los cuales la comunicación no se basa en vulneraciones actuales de la Convención y, por consiguiente, el Comité debe desestimarla. Afirmar que no está pidiendo al Comité que examine transgresiones cometidas en el pasado. Sostiene que la comunicación se refiere a vulneraciones que se siguen cometiendo en la actualidad.

<sup>33</sup> Respuesta de Qatar de 14 de febrero de 2019, párrs. 29 a 33.

<sup>34</sup> Observaciones de 19 de marzo de 2019 de los Emiratos Árabes Unidos sobre la respuesta de Qatar acerca de las cuestiones de la competencia y la admisibilidad, párrs. 94 a 98.

<sup>35</sup> Respuesta complementaria de los Emiratos Árabes Unidos sobre las cuestiones de la competencia y la admisibilidad presentada el 14 de enero de 2019 atendiendo a la decisión adoptada por el Comité el 14 de diciembre de 2018, párr. 23.

46. El Estado demandante considera que el Estado demandado ha malinterpretado el uso del tiempo presente en el artículo 11, párrafo 1, de la Convención<sup>36</sup>. Considera que el Estado demandado “no cumple las disposiciones” de la Convención porque sigue aplicando las medidas coercitivas, y, por tanto, ha señalado el asunto debidamente a la atención del Comité de conformidad con el artículo 11 de la Convención. Señala que, como la cuestión no se resolvió a su satisfacción, sometió nuevamente el asunto al Comité mediante su carta de 29 de octubre de 2018. Sostiene que, de conformidad con los artículos 11 a 13, la función del Comité es determinar si el Estado demandado cumple las obligaciones que le incumben en virtud de la Convención. Considera que el Estado demandado no ha corregido la situación que se examina.

### C. Pertinencia de que el Comité examine la comunicación

47. El Estado demandante sostiene que el argumento del Estado demandado según el cual el Comité carece de competencia porque no hay pruebas suficientes de que la Convención se esté vulnerando en la actualidad es jurídica y factualmente incorrecto. Desde el punto de vista jurídico, la cuestión de si una parte ha presentado pruebas suficientes para demostrar que otra parte está vulnerando la Convención debe ser examinada por la comisión especial de conciliación al evaluar el fondo de la controversia y formular sus “conclusiones sobre todas las cuestiones de hecho pertinentes al asunto planteado entre las partes”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13. Por consiguiente, el Estado parte considera que el Comité no debe examinar el fondo subyacente como una cuestión de competencia o de admisibilidad<sup>37</sup>. El Estado demandante también considera que el Estado demandado ha impugnado sin razón la disponibilidad de pruebas suficientes como cuestión de hecho. Al citar las opiniones disidentes de los magistrados de la Corte Internacional de Justicia sobre esta cuestión, el Estado demandado omite la posición de la mayoría de los magistrados de la Corte Internacional de Justicia, que fallaron a favor del Estado demandante en ese procedimiento e indicaron medidas provisionales para proteger los derechos de los ciudadanos qataríes porque las medidas coercitivas del Estado demandado ponían en peligro los derechos que asistían a los qataríes en virtud de la Convención<sup>38</sup>.

48. El Estado demandante sostiene que hay varios informes del ACNUDH, Amnistía Internacional, Human Rights Watch y algunas organizaciones qataríes, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en los que se detallan los efectos perjudiciales de las medidas coercitivas sobre los derechos humanos<sup>39</sup>. La Corte Internacional de Justicia señaló específicamente que las consecuencias de las medidas coercitivas persistían<sup>40</sup>, en particular para los estudiantes, que se habían visto privados de la oportunidad de terminar sus estudios, así como de su derecho a la igualdad de acceso a los tribunales y otros órganos judiciales del Estado demandado. El Estado demandante afirma que las vulneraciones del Estado demandado señaladas al Comité se mantienen claramente, y que los qataríes siguen viéndose gravemente afectados por esas medidas.

<sup>36</sup> Respuesta de Qatar de 14 de febrero de 2019, párr. 66.

<sup>37</sup> *Ibid.*, párr. 69.

<sup>38</sup> Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates) [Solicitud de indicación de medidas provisionales], providencia de 23 de julio de 2018, párr. 54. En el contexto de las comunicaciones individuales presentadas de conformidad con el art. 14 de la Convención, el Comité ha concluido que una denuncia es admisible siempre y cuando las vulneraciones denunciadas puedan estar comprendidas en el ámbito de aplicación de la Convención. Véase, por ejemplo, *Hagan c. Australia* (CERD/C/62/D/26/2002), párr. 6.2.

<sup>39</sup> Respuesta de Qatar de 14 de febrero de 2019, párr. 71.

<sup>40</sup> Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates) [Solicitud de indicación de medidas provisionales], providencia de 23 de julio de 2018, párr. 68.

## V. Nueva respuesta del Estado demandado sobre la competencia del Comité y la admisibilidad de la comunicación

49. En su respuesta de 19 de marzo de 2019, el Estado demandado reitera los argumentos planteados en sus respuestas complementarias de 29 de noviembre de 2018<sup>41</sup> y 14 de enero de 2019<sup>42</sup> sobre la falta de competencia del Comité por la ausencia de un trato prohibido basado en la nacionalidad actual y la inexistencia de vulneraciones en la actualidad.

50. El Estado demandado considera que no se sostiene el argumento del Estado demandante según el cual las medidas coercitivas quedan comprendidas en el ámbito de aplicación de la Convención, independientemente de si el “origen nacional” a que se hace referencia en el artículo 1, párrafo 1, se refiere también a la nacionalidad actual. El Estado demandado afirma que los argumentos del Estado demandante según los cuales las medidas coercitivas afectan a un grupo de personas definido por sus características historicoculturales —a saber, los qataríes— carecen de fundamento. Habida cuenta de la proximidad geográfica, el contexto cultural y social compartido y el idioma común de las poblaciones de Qatar y los Emiratos Árabes Unidos, y de los estrechos vínculos e interconexión que existen entre ambas<sup>43</sup>, la alegación de que pertenecen a dos “razas” diferentes es insostenible. El hecho de que una medida “afecte” a personas de uno o varios orígenes nacionales o étnicos no implica que esa medida quede comprendida en el ámbito de aplicación de la Convención si no existe discriminación “basada en” el origen nacional o étnico.

51. El Estado demandado considera que la comunicación debe declararse inadmisibles porque: a) ninguno de los motivos invocados por el Estado demandante impide que la norma sobre el agotamiento de los recursos internos se aplique a sus reclamaciones; b) la línea telefónica directa es un recurso de fácil acceso; y c) no se han agotado otros recursos efectivos y disponibles en el Estado demandado. El Estado demandado aduce también que la existencia de dos procedimientos paralelos, ante el Comité y ante la Corte Internacional de Justicia, hace que la comunicación sea inadmisibles.

## VI. Decisión del Comité sobre su competencia respecto de la comunicación

52. Antes de examinar si procede designar una comisión especial de conciliación con arreglo al artículo 12, párrafo 1, de la Convención, el Comité debe cerciorarse de que tiene competencia para conocer de la comunicación interestatal presentada el 8 de marzo de 2018 por Qatar contra los Emiratos Árabes Unidos, así como de que la comunicación es admisible.

53. El 3 de mayo de 2019, el Comité, de conformidad con su decisión de 14 de diciembre de 2018, celebró audiencias sobre las cuestiones de la competencia y la admisibilidad, en las que participó un representante de cada parte, con arreglo al

<sup>41</sup> Respuesta complementaria de los Emiratos Árabes Unidos, de 29 de noviembre de 2018, a la solicitud formulada por Qatar de conformidad con el art. 11 de la Convención.

<sup>42</sup> Respuesta complementaria de los Emiratos Árabes Unidos sobre las cuestiones de la competencia y la admisibilidad presentada el 14 de enero de 2019 atendiendo a la decisión adoptada por el Comité el 14 de diciembre de 2018.

<sup>43</sup> Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Qatar v. United Arab Emirates*) [Solicitud de indicación de medidas provisionales], acta literal 2018/12 de la vista pública celebrada el 27 de junio de 2018 a las 10.00 horas, párr. 2 (Mohammed Abdulaziz Al-Khulaifi).

artículo 11, párrafos 4 y 5, de la Convención y las disposiciones pertinentes del reglamento aprobado por el Comité el 29 de abril de 2019<sup>44</sup>.

## A. Competencia del Comité

54. En primer lugar, el Comité observa que Qatar es Estado parte en la Convención desde el 22 de julio de 1976 y que los Emiratos Árabes Unidos lo son desde el 20 de junio de 1974.

55. En sus respuestas complementarias de 29 de noviembre de 2018 y 14 de enero de 2019, el Estado demandado plantea la cuestión de la falta de competencia del Comité aduciendo que: a) la Convención no prohíbe el “trato diferenciado en razón de la nacionalidad actual”; y b) las alegaciones de Qatar no se refieren a “una conducta actual y continuada”.

## B. La cuestión de la nacionalidad

56. El primer motivo invocado para alegar la falta de competencia —la cuestión de la nacionalidad— plantea un interrogante sobre la interpretación del concepto básico de discriminación racial que prohíbe la Convención. En su respuesta complementaria de 29 de noviembre de 2018, el Estado demandado alegó que esa cuestión quedaba excluida de la competencia del Comité, argumento que el Estado demandante consideró, en su respuesta de 14 de febrero de 2019, que planteaba una excepción a la competencia *ratione materiae* del Comité. En sus observaciones de 19 de marzo de 2019, el Estado demandado afirmó también que el Comité no tenía competencia *ratione materiae* para conocer de la comunicación enviada por Qatar con arreglo al artículo 11.

57. El Comité coincide con ambos Estados partes en que este asunto plantea la cuestión preliminar de su competencia *ratione materiae*. No afecta a la competencia general del Comité y debe examinarse al tratar la cuestión de la admisibilidad de la comunicación.

## C. Conducta actual y continuada

58. En sus respuestas complementarias de 29 de noviembre de 2018 y 14 de enero de 2019, el Estado demandado invoca un segundo motivo para alegar falta de competencia, a saber, que la competencia del Comité abarca únicamente las vulneraciones de la Convención que se estén cometiendo actualmente, y no las denuncias de conductas pasadas. El Estado demandante rebate los argumentos del Estado demandado a este respecto en su respuesta de 14 de febrero de 2019 al afirmar que las presuntas vulneraciones “se siguen cometiendo en la actualidad” y “se mantienen” claramente.

59. El Comité considera que esta cuestión se refiere a los hechos esenciales que se exponen en la comunicación, y da por supuesta la conclusión de que las alegaciones formuladas por el Estado demandante no reflejan la realidad actual. La cuestión no puede examinarse por separado del fondo de la comunicación. Así se desprende también de lo dispuesto en el artículo 13 de la Convención, en el que se establece explícitamente que en el informe de la comisión especial de conciliación figurarán “sus conclusiones sobre todas las cuestiones de hecho pertinentes al asunto planteado entre las partes”. La excepción debe examinarse junto con el fondo de la comunicación.

<sup>44</sup> A fin de examinar las cuestiones de la competencia y la admisibilidad, el 29 de abril de 2019 el Comité aprobó su reglamento sobre la celebración de audiencias con arreglo al artículo 11 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

**D. Conclusión**

60. Dado que el Estado demandado no plantea ninguna otra excepción a la competencia, el Comité decide que tiene competencia para examinar las excepciones de inadmisibilidad planteadas por el Estado demandado.

---