

98. CASO RELATIVO A LA DELIMITACIÓN MARÍTIMA Y CUESTIONES TERRITORIALES ENTRE QATAR Y BAHREIN (QATAR CONTRA BAHREIN) (COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD)

Fallo de 1º de julio de 1994

La Corte dictó un fallo en el caso relativo a la delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahrein.

La composición de la Corte fue la siguiente: *Presidente*: Bedjaoui; *Vicepresidente*: Schwebel; *Magistrados*: Oda, Sir Robert Jennings, Tarassov, Guillaume, Shahabuddeen, Aguilar Mawdsley, Weeramantry, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer y Koroma; *Magistrados ad hoc*: Valticos y Ruda; *Secretario*: Valencia-Ospina.

*

El texto del párrafo dispositivo del fallo es el siguiente:

"41. Por las razones que anteceden,

"LA CORTE,

"1) Por 15 votos contra 1,

"*Dictamina* que los canjes de notas entre el Rey de la Arabia Saudita y el Emir de Qatar, de fechas 19 y 21 de diciembre de 1987, y entre el Rey de la Arabia Saudita y el Emir de Bahrein, de fechas 19 y 26 de diciembre de 1987, así como el documento denominado "Acta", que firmaron en Doha el 25 de diciembre de 1990 los Ministros de Relaciones Exteriores de Bahrein, Qatar y la Arabia Saudita, constituyen acuerdos internacionales que crean derechos y obligaciones para las partes;

"...

"2) Por 15 votos contra 1,

"*Dictamina* que las partes se han comprometido, en virtud de los citados acuerdos, a someter a la consideración de la Corte la totalidad de la controversia que las opone, tal como se define en el texto que Bahrein propuso a Qatar el 26 de octubre de 1988 y que fue aceptado por Qatar en diciembre de 1990, denominado en el Acta de Doha de 1990 la "fórmula de Bahrein";

"...

"3) Por 15 votos contra 1,

"*Decide* que las partes sometan a la consideración de la Corte la totalidad de la controversia;

"...

"4) Por 15 votos contra 1,

"*Fija* como plazo para que las partes, conjuntamente o por separado, tomen medidas a tal efecto el 30 de noviembre de 1994;

"...

"5) Por 15 votos contra 1,

Se pronunciará más adelante sobre cualquier otra cuestión pertinente al caso."

VOTOS A FAVOR: Bedjaoui, *Presidente*; Schwebel, *Vicepresidente*; Sir Robert Jennings, Tarassov, Guillaume, Shahabuddeen, Aguilar Mawdsley, Weeramantry, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer y Koroma, *Magistrados*; Valticos y Ruda, *Magistrados ad hoc*;

VOTO EN CONTRA: Oda, *Magistrado*.

El Magistrado Shahabuddeen agregó una declaración al fallo; el Vicepresidente Schwebel y el Magistrado *ad hoc* Valticos agregaron opiniones separadas; el Magistrado Oda agregó una opinión disidente.

*

*

*

Historia del caso (párrs. 1 a 14)

En su fallo, la Corte recuerda que el 8 de julio de 1991 el Ministro de Relaciones Exteriores del Estado de Qatar presentó en la Secretaría de la Corte una solicitud a los efectos de que se incoara un procedimiento contra el Estado de Bahrein con motivo de determinadas controversias existentes entre los dos Estados en relación con la soberanía sobre las islas Hawar, los derechos de soberanía sobre los bajíos de Dibal y Qit'at Jaradah y la delimitación de las zonas marítimas de los dos Estados.

La Corte relata a continuación la historia del caso. Recuerda que, en su solicitud, Qatar basó la competencia de la Corte en dos acuerdos entre las partes, que afirmaba que se habían concertado en diciembre de 1987 y diciembre de 1990, respectivamente, y en los que se determinaban, según el demandante, el objeto y el alcance del compromiso respecto a la competencia mediante una fórmula propuesta por Bahrein a Qatar el 26 de octubre de 1988 y aceptada por Qatar en diciembre de 1990. Bahrein rechazó la base de competencia invocada por Qatar.

La Corte se refiere seguidamente a las diferentes fases de las actuaciones incoadas ante ella y a las conclusiones de las partes.

Resumen de las circunstancias en las que en los dos últimos decenios, se ha buscado una solución a la controversia entre Bahrein y Qatar (párrs. 15 a 20)

Los intentos de hallar una solución a la controversia tuvieron lugar en el contexto de una mediación, denominada a veces "buenos oficios", iniciada en 1976 por el Rey de la Arabia Saudita con el acuerdo de los Emires de Bahrein y Qatar, que llevó, durante una reunión tripartita celebrada en marzo de 1983, a la aprobación de un conjunto de "Principios que sirvan de marco al logro de una solución". El primero de esos principios especificaba que

“Todas las cuestiones controvertidas entre los dos países, relativas a la soberanía sobre las islas, las fronteras marítimas y las aguas territoriales, han de considerarse cuestiones complementarias e indivisibles, que han de resolverse conjuntamente.”

Más adelante, en 1987, el Rey de la Arabia Saudita envió a los Emires de Qatar y Bahrein cartas redactadas en idénticos términos, en las que formulaba nuevas propuestas. Las propuestas sauditas, que fueron adoptadas por los dos Jefes de Estado, incluían cuatro puntos, el primero de los cuales era que

“Todos los asuntos controvertidos serán remitidos a la Corte Internacional de Justicia, en La Haya, para que pronuncie una decisión definitiva y vinculante para ambas partes, que tendrán que ejecutar sus términos.”

En la tercera propuesta se preveía la formación de una comisión tripartita, integrada por representantes de los Estados de Bahrein y Qatar y del Reino de la Arabia Saudita,

“a los efectos de dirigirse a la Corte Internacional de Justicia y satisfacer los requisitos necesarios para que la controversia se someta a la Corte de conformidad con su Reglamento e instrucciones, a fin de que dicte una decisión definitiva, vinculante para ambas partes”.

Después, en 1988, siguiendo una iniciativa de la Arabia Saudita, el presunto heredero de Bahrein, durante una visita a Qatar, transmitió al presunto heredero de Qatar el siguiente texto (conocido posteriormente como la *fórmula de Bahrein*):

“Cuestión

“Las partes solicitan a la Corte que decida cualquier cuestión de derechos territoriales u otros títulos o intereses que puedan ser objeto de controversia entre ellas, y que trace una sola frontera marítima entre sus respectivas zonas marítimas de los fondos marinos, el subsuelo y las aguas suprayacentes.”

El asunto se debatió de nuevo dos años más tarde, con ocasión de la reunión anual del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo, celebrada en Doha en diciembre de 1990. Qatar hizo saber entonces que estaba dispuesto a aceptar la fórmula de Bahrein. En el acta de la reunión que se celebró entonces se manifestó que las dos partes habían reafirmado lo convenido previamente entre ellas, que habían decidido continuar utilizando los buenos oficios del Rey Fahd de la Arabia Saudita hasta mayo de 1991, que después de ese período el asunto podía someterse a la Corte Internacional de Justicia de conformidad con la fórmula de Bahrein, en tanto que los buenos oficios de la Arabia Saudita continuarían durante la sumisión del asunto a arbitraje, y que si se alcanzara una solución fraterna aceptable por las dos partes, el caso se retiraría del arbitraje.

Los buenos oficios del Rey Fahd no condujeron al resultado deseado en el plazo así fijado, y el 8 de julio de 1991 Qatar incoó ante la Corte un procedimiento contra Bahrein.

Según Qatar, los dos Estados “se han comprometido expresamente en los acuerdos de diciembre de 1987 ... y diciembre de 1990 ... a someter sus controversias a la Corte ...”. Por consiguiente, Qatar considera que se ha facultado a la Corte “para ejercer su jurisdicción a fin de

decidir sobre esas controversias” y, en consecuencia, sobre la solicitud de Qatar.

Bahrein mantiene, por el contrario, que el Acta de 1990 no constituye un instrumento jurídicamente vinculante. Dice a continuación que, en todo caso, las disposiciones combinadas del canje de notas de 1987 y del Acta de 1990 no son tales que permitan a Qatar someter unilateralmente el asunto a la Corte, y concluye que la Corte carece de competencia para entender de la solicitud de Qatar.

La naturaleza del canje de notas de 1987 y del acta de Doha de 1990 (párrs. 21 a 30)

La Corte comienza por investigar la naturaleza de los textos en los que se basa Qatar, antes de pasar al análisis del contenido de esos textos. Observa que las partes convienen en que el canje de notas de diciembre de 1987 constituye un acuerdo internacional con fuerza vinculante en sus relaciones mutuas, pero que Bahrein mantiene que el Acta de 25 de diciembre de 1990 no fue más que una simple minuta de las negociaciones, similar en carácter a las actas de la Comisión Tripartita, y que, en consecuencia, no tiene la categoría de un acuerdo internacional ni puede, por consiguiente, servir como base para la competencia de la Corte.

Tras examinar el Acta de 1990, la Corte señala que no es una simple minuta de una reunión, similar a las redactadas en el marco de la Comisión Tripartita; no es un simple relato de los debates y un resumen de los puntos de acuerdo y desacuerdo. Se enumeran en ella los compromisos adquiridos por las partes. Por eso crea derechos y obligaciones internacionales para las partes. Constituye un acuerdo internacional.

Bahrein mantiene que los signatarios del Acta de 1990 nunca pretendieron concertar un acuerdo de esa índole. Sin embargo, la Corte determina que no es necesario considerar cuáles pudieron ser, a ese respecto, las intenciones del Ministro de Relaciones Exteriores de Bahrein o, incluso, las del Ministro de Relaciones Exteriores de Qatar. Tampoco acepta la alegación de Bahrein de que el comportamiento subsiguiente de las partes muestra que nunca consideraron que el Acta de 1990 fuera un acuerdo de ese tipo.

El contenido del canje de notas de 1987 y del Acta de Doha de 1990 (párrs. 31 a 39)

Pasando a analizar el contenido de esos textos, así como los derechos y obligaciones que de ellos resultaron, la Corte señala en primer lugar que, mediante el canje de notas de diciembre de 1987, Bahrein y Qatar se comprometieron a remitir a la Corte todos los asuntos controvertidos y a determinar, con la asistencia de la Arabia Saudita (en la Comisión Tripartita), el modo en que habían de someterse a la Corte de conformidad con el compromiso así adquirido.

La cuestión de la determinación de los “asuntos controvertidos” sólo se resolvió mediante el Acta de diciembre de 1990. En esa Acta se hizo constar el hecho de que Qatar había aceptado por último la fórmula de Bahrein. Ambas partes aceptaron así que la Corte, una vez que se le sometiera la controversia, debía decidir respecto a “cualquier cuestión de derechos territoriales u otros títulos o intereses que puedan ser objeto de controversia entre [las partes]”, y debía trazar “una sola frontera marítima

entre sus respectivas zonas marítimas de los fondos marinos, el subsuelo y las aguas suprayacentes”.

La fórmula así adoptada determinó los límites de la controversia que debía pedirse a la Corte que resolviera. Tenía por objeto circunscribir esa controversia, pero, cualquiera que fuese el modo de someterla a la Corte, dejaba abierta la posibilidad de que cada una de las partes presentara sus propias reivindicaciones a la Corte, en el marco así fijado. Sin embargo, la fórmula de Bahrein, aunque permitía que cada una de las partes presentara distintas reivindicaciones, presuponia que se sometería a la Corte la totalidad de la controversia.

La Corte toma nota de que actualmente sólo tiene ante sí una solicitud de Qatar, en la cual se exponen las reivindicaciones particulares de ese Estado en el marco de la fórmula de Bahrein. En el Artículo 40 del Estatuto de la Corte se establece que, cuando se le someta un asunto “se indicarán el objeto de la controversia y las partes”. En este caso la identidad de las partes no presenta ninguna dificultad, pero el objeto de la controversia es una cuestión diferente.

A juicio de Bahrein, la solicitud de Qatar abarca sólo algunos de los elementos del objeto de la controversia que se pretendía incluir en la fórmula de Bahrein y que Qatar reconoció efectivamente.

Por consiguiente, la Corte decide dar a las partes la oportunidad de asegurarse de que se le someta la totalidad de la controversia, tal como se describe en el Acta de 1990 y en la fórmula de Bahrein, en la que ambas han convenido. Las partes pueden hacerlo mediante un acto conjunto o mediante actos separados. En cualquier caso, el resultado debe ser que la Corte tenga ante sí “cualquier cuestión de derechos territoriales u otros títulos o intereses que puedan ser objeto de controversia entre” las partes, y una solicitud de que “trace una sola frontera marítima entre sus respectivas zonas marítimas de los fondos marinos, el subsuelo y las aguas suprayacentes”.

*

Declaración del Magistrado Shahabuddeen

Mi preferencia habría sido que la cuestión de la competencia se resolviera plenamente en esta fase. Sin embargo, he votado a favor del fallo, comprendiendo que la intención es ofrecer a las partes la oportunidad, que merece aceptación, de someter la totalidad de la controversia a la Corte. En consecuencia, no se exponen las razones para la preferencia.

Opinión separada del Vicepresidente Schwebel

El Vicepresidente Schwebel, que votó a favor del párrafo dispositivo del fallo como “irreprochable”, describe el fallo como novedoso e inquietante. Carece de una cualidad esencial de un fallo de esta Corte o de cualquier otra: no decide las principales cuestiones sometidas a ella. Una característica imperante en la práctica de la Corte es que en sus fallos se decide respecto a las conclusiones de las partes, lo que no se hace en este fallo, porque ni se mantiene ni se rehúsa la competencia. El Vicepresidente Schwebel se pregunta si una innovación de esa índole favorece a la función judicial.

Opinión separada del Magistrado ad hoc Valticos

En su opinión separada, el Magistrado Valticos sostiene que este caso es confuso y que no queda realmente claro si los dos Estados sólo convinieron en remitir su controversia a la Corte o si su acuerdo se refería también al objeto de la controversia y al método para someterla a la Corte. Se puede aceptar, por supuesto, que se llegó a un acuerdo, pero el Acta de la reunión de Doha está redactada en términos ambiguos. Existe, en particular, un problema relativo al término árabe “*al tarafan*”, utilizado a ese respecto por las partes.

En todo caso, la Corte sólo podría ocuparse del fondo del presente asunto si ambos Estados le sometieran sus controversias, conjunta o separadamente, y de conformidad con la fórmula que han aceptado y que prevé que cada Estado someta a la Corte las cuestiones que quiera que ésta resuelva.

Opinión disidente del Magistrado Oda

El Magistrado Oda no se considera capaz de votar a favor del presente fallo, ya que transforma la solicitud unilateral de Qatar en la sumisión unilateral de un acuerdo que ha sido redactado inadecuadamente. A su juicio, la Corte debería haber determinado si era competente para entender de esa solicitud unilateral. La Corte parece pronunciar ahora —por primera vez en su historia— un fallo interlocutorio. El Magistrado Oda mantiene, sin embargo, que la Corte no puede hacerlo sin haber resuelto previamente la cuestión de la competencia. ¿Qué sucederá si las partes no “toman medidas” para someter la totalidad de la controversia a la Corte? ¿Se considerará que una de las partes o ambas no han cumplido el presente fallo?, o ¿decidirá simplemente la Corte sobreseer el presente caso, que ya se ha inscrito en su Registro General y que supone que se le ha sometido? Al Magistrado Oda le parece que la Corte está haciendo simplemente a las partes un gesto de invitación, disfrazado de fallo, para que procedan a someter un nuevo asunto, independientemente de la presente solicitud.

En este caso, la cuestión es si el “acuerdo de 1987” o el “acuerdo de 1990” tienen el carácter de “tratados y convenciones vigentes” en el sentido del párrafo 1 del Artículo 36 del Estatuto, es decir, si contienen una cláusula compromisoria. Tras examinar la naturaleza y el contenido de los documentos de 1987 y 1990, el Magistrado Oda llega a la conclusión de que ninguno de los acuerdos pertenece a esa categoría.

¿Qué pretendían lograr Qatar y Bahrein en las negociaciones al suscribir esos documentos?

Después de examinar las negociaciones, que han durado ya más de dos decenios, el Magistrado Oda concluye que si Qatar y Bahrein llegaron a algún entendimiento mutuo en diciembre de 1987 fue simplemente al acuerdo de formar una Comisión Tripartita, que debía facilitar la redacción de un *compromiso*; concluye además que la Comisión Tripartita no pudo elaborar un proyecto convenido de compromiso, y que las partes, al firmar el Acta de la reunión de Doha, convinieron en que la remisión a la Corte Internacional de Justicia sería una alternativa a los buenos oficios de la Arabia Saudita, lo que no implicaba, sin embargo, la autorización a una de las partes para dirigirse a la Corte mediante una solicitud unilateral, hacien-

do caso omiso de "lo convenido previamente entre las dos partes", es decir, la redacción de un compromiso de conformidad con la fórmula de Bahrein.

En conclusión, el Magistrado Oda está convencido de que ni el "acuerdo de 1987" ni el "acuerdo de 1990" puede considerarse que fundamentan la competencia de la Corte en el caso de una solicitud unilateral con arreglo al párrafo 1 del Artículo 38 del Reglamento de la Corte, y de que la Corte no está facultada para ejercer su competencia

respecto a las controversias pertinentes a menos que le sean sometidas conjuntamente mediante un compromiso, con arreglo al párrafo 1 del Artículo 39 del Reglamento de la Corte, lo que, a su juicio, no ha ocurrido en este caso. No obstante, la Corte ha optado por el papel de conciliador, en vez de resolver, como el Magistrado Oda cree que debía haber hecho, que carece de competencia para entender de la solicitud presentada por Qatar el 8 de julio de 1991.