



Consejo de Seguridad

Distr. general
31 de marzo de 2003
Español
Original: inglés

Informe del Secretario General sobre Etiopía y Eritrea

Adición

Observaciones de la Comisión de Fronteras entre Eritrea y Etiopía

Introducción

1. En el momento de hacer entrega del primer conjunto de instrucciones para la demarcación, al equipo encargado de la demarcación la Comisión estima oportuno ofrecer a las partes ciertas observaciones sobre la forma en que la Comisión ha abordado la etapa de demarcación de su trabajo, teniendo en cuenta, en particular, ciertas consideraciones planteadas por las partes en sus observaciones de 24 de enero de 2003. Al hacerlo, la Comisión es consciente del hecho de que los tribunales internacionales no tienen por norma responder a las observaciones ni a las críticas que se formulen con respecto a sus decisiones. Sin embargo, las características poco comunes de la presente situación, en que se exige a la Comisión de Fronteras que prosiga su labor mediante la demarcación de la frontera, pero sin disponer lo necesario para la presentación de reclamaciones oficiales por las partes ni para la realización de audiencias orales detalladas, hacen conveniente dar una explicación más detallada de la labor de la Comisión a este respecto. La Comisión estima que ello ayudará además a evitar ciertos malentendidos con respecto al contenido y los efectos de la decisión sobre delimitación adoptada por la Comisión el 13 de abril de 2002 (la “decisión sobre delimitación”) y con respecto a sus tareas durante el proceso de demarcación.

2. En la decisión sobre delimitación, la Comisión delimitó la frontera entre Eritrea y Etiopía resultante de los tratados coloniales con arreglo a lo prescrito en el mandato que le fue encomendado por las partes, a saber, de conformidad con los tratados coloniales pertinentes y el derecho internacional aplicable. En el Acuerdo celebrado en diciembre de 2000, “[l]as partes acuerdan que las decisiones de la Comisión sobre delimitación y demarcación serán definitivas y vinculantes”. Ambas partes han afirmado su aceptación de la decisión sobre delimitación.

La etapa de demarcación

3. La Comisión ha pasado ahora a la segunda etapa de su labor, la demarcación de la frontera. Como según lo convenido expresamente por las partes, la decisión sobre delimitación adoptada por la Comisión es “definitiva”, la demarcación ha de ser la que se realice sobre la base *de la frontera delimitada en la decisión sobre*



delimitación, y no una variación de esa frontera ni la elaboración de una nueva frontera. Esta conclusión está recogida en el párrafo 14A de las directrices de la Comisión de Demarcación de 8 de julio de 2002, que dice lo siguiente:

“División de ciudades y poblados

A. La Comisión carece de autoridad para modificar la línea fronteriza. Si dicha línea atraviesa y divide una ciudad o un poblado, podrá modificarse sólo mediante una solicitud expresa convenida y formulada por las dos partes.”

Aunque Etiopía, en sus observaciones escritas sobre la versión preliminar de esa disposición, había expresado la esperanza de que se la pudiera hacer más flexible para que las demarcaciones fuesen más prácticas y mitigaran las dificultades, la Comisión se consideró incapaz de acceder a esa propuesta, en vista del carácter definitivo asignado a su decisión sobre delimitación por acuerdo de las partes, y de la función asignada por las partes a las Naciones Unidas para facilitar la solución de esos problemas.

4. Es así como la posición enunciada en el párrafo 14A resulta del mandato otorgado a la Comisión por las partes en el Acuerdo de diciembre de 2000. La Comisión no puede de propia voluntad ampliar la autoridad que le ha sido conferida. Sin embargo, si las partes convinieran en que la autoridad de la Comisión debe ampliarse, serían libres de hacerlo.

Flexibilidad de la demarcación

5. En este momento la Comisión debe ocuparse de la cuestión de la flexibilidad que se considera inherente a un proceso de demarcación y que, según se señala, permite a la Comisión apartarse de la aplicación estricta de la línea fronteriza que ha prescrito a fin de tener en cuenta la geografía humana y física de ciertas zonas que se conocen mejor ahora que en el momento en que se emitió la decisión sobre delimitación.

6. Como ya se observó, la Comisión está limitada por los términos del Acuerdo de diciembre de 2000. De las disposiciones de ese Acuerdo, sea que se las interprete separadamente o a la luz del contexto proporcionado por otros acuerdos conexos concertados entre las partes, la Comisión no puede deducir que le asiste autoridad para agregar o sustraer algo de los términos de los tratados coloniales, o para incluir, en el marco del derecho internacional aplicable, otros elementos de flexibilidad fuera de los que ya contiene.

7. Respecto de esto último, la Comisión observa que existe una práctica según la cual puede darse cierta libertad a los demarcadores, por diversas razones, para demarcar la línea que ha sido delimitada por un laudo arbitral o una sentencia judicial, o por un tratado de límites. Pero la Comisión señala que esta es una práctica que se basa normalmente en el acuerdo concertado por las partes interesadas, expresado en un instrumento pertinente. Además, esa práctica generalmente supone la demarcación de una frontera por equipos de demarcación conjuntos, integrados por representantes de los dos Estados interesados, los que pueden, por tanto, actuar en nombre de sus respectivos Estados para conceder la flexibilidad que el equipo de demarcación estime apropiada en el curso de su labor. A juicio de la Comisión, no hay que deducir de esa práctica la existencia de una norma establecida de derecho internacional consuetudinario en el sentido de que los demarcadores que no estén expresamente facultados para ello poseen, sin embargo, dicha facultad.

8. Por lo tanto, en consonancia con la decisión de las partes de que la delimitación tendrá carácter definitivo, el alcance de cualquiera aclaración o desviación de la frontera establecida por la Comisión de Frontera será muy limitado. A juicio de la Comisión, los demarcadores deben demarcar la frontera tal como ésta ha sido trazada en el instrumento de delimitación, pero con un margen limitado de apreciación que les permita tener en cuenta cualquier flexibilidad de los términos de la delimitación misma o de la escala y la exactitud de los mapas utilizados en el proceso de delimitación, y deben evitar establecer una frontera que es manifiestamente impracticable.

9. En el presente caso esta conclusión es aún más convincente si se tienen en cuenta tres consideraciones en particular, en las que las partes convinieron por adelantado:

a) En primer lugar, sabían y aceptaron de antemano que como resultado de la delimitación realizada por la Comisión, la frontera podría no ser idéntica a la de las zonas de administración territorial anteriores y que su trazado podría ser tal que algunas poblaciones quedaran en el lado “equivocado” de la frontera, y que cuando se presentara esa situación los problemas consiguientes debían ser resueltos por las Naciones Unidas y no por la Comisión (artículo 4.16 del Acuerdo de diciembre de 2000);

b) En segundo lugar, las partes sabían y aceptaron de antemano que la Comisión no tenía la opción de adoptar sus decisiones sobre la base de consideraciones *ex aequo et bono* (art. 4.2);

c) En tercer lugar, las partes sabían y aceptaron de antemano que la delimitación de la frontera que figuraba en la decisión sobre delimitación de la Comisión tendría carácter definitivo (art. 4.15), es decir, que no podría ser objeto de enmienda, lo que incluía, por lo tanto, cualquier enmienda durante el proceso destinado exclusivamente a la demarcación de la frontera delimitada.

Flexibilidad dentro de los términos de la decisión sobre delimitación

10. Con respecto a ciertos asuntos —Tserona, Zalambessa, Bure, el Sector oriental en su conjunto, los ríos, el nuevo cálculo de las coordenadas, y la necesidad eventual de reemplazar el mapa “ilustrativo” de la Comisión por un mapa final y definitivo— la Comisión previó la necesidad de realizar una labor ulterior, pero en su decisión sobre delimitación especificó lo que esa labor entrañaría. Sería un error deducir de esas referencias exactas que la Comisión estaría dispuesta o facultada para ir más allá de los límites establecidos, y mucho menos volver a considerar otras secciones de la frontera para tener en cuenta las reclamaciones que se le pudieran plantear.

a) Nuevo cálculo de las coordenadas

11. Ello se aplica en particular a la especificación, realizada por la Comisión en la decisión sobre delimitación, de las coordenadas de los puntos entre los cuales se extendería la frontera. La Comisión explicó que se había utilizado esa especificación en particular debido a la escasa disponibilidad en ese momento de información sobre los mapas que la Comisión tenía ante sí. Por consiguiente, la Comisión agregó que “todas las coordenadas se calcularán nuevamente y se trazarán con más precisión durante la demarcación a medida que la Comisión adquiera la información adicional necesaria”. Como se desprende de las palabras utilizadas y de su contexto, el nuevo cálculo de las coordenadas tendría como único propósito asegurarse, sobre la base

de levantamientos fotográficos aéreos que anteriormente se había impedido a la Comisión realizar, de que las coordenadas de los emplazamientos señalados en la decisión eran exactas. De la terminología utilizada no resulta lógico inferir que la intención de la Comisión era que los emplazamientos mismos fueran modificados durante la demarcación. Este debía ser un proceso técnico que no supondría una alteración sustancial de la frontera. Nada de lo expresado en la decisión parecía indicar que la línea fuese provisional, salvo en relación con los emplazamientos específicamente indicados en el párrafo 10 *supra*.

12. Por consiguiente, la Comisión se ve obligada a rechazar la afirmación de que debe ajustar las coordenadas para tener en cuenta la geografía humana y física de la región fronteriza. Más aún, la Comisión rechaza firmemente el argumento de que si esos ajustes no se realizan, su labor carecerá de base jurídica suficiente.

b) *La conducta posterior de las partes*

13. De igual modo, el hecho de que la Comisión, en su decisión sobre delimitación, haya realizado una evaluación de los efectos de la conducta posterior de las partes sobre las fronteras establecidas por los tres tratados coloniales, no puede interpretarse en el sentido de que permite ahora a la Comisión reabrir la decisión sobre delimitación. Al considerar esa conducta, la Comisión se basó en las pruebas que le presentaron las partes durante las alegaciones escritas y orales, y llegó a la conclusión de que, en algunos casos, un cambio con respecto a la frontera convenida era necesario, mientras que en otros no lo era. La disposición de la Comisión a considerar en esa forma la conducta posterior de las partes no quiere decir, y no puede entenderse que quiera decir, que la Comisión estará dispuesta ahora a aceptar nuevas pruebas de esa conducta o que procurará reunir las por su propia cuenta. Hacerlo significaría que la frontera fijada por la Comisión sufriría nuevas variaciones y, por lo tanto, sería indeterminada. Además, sería incompatible con lo estipulado en el Acuerdo de diciembre de 2000 de que la decisión sobre delimitación de la Comisión es “definitiva”. La frontera establecida en la decisión sobre delimitación es resultado de la evaluación realizada por la Comisión de las pruebas sobre conducta presentadas por las partes. La línea fronteriza trazada, por ejemplo, en la zona de las así llamadas proyecciones de Belesa y Endeli, no es una línea provisional sujeta a la consideración ulterior por la Comisión de nuevas pruebas de la práctica del Estado en esas zonas. En resumen, no hay más margen para que las partes presenten nuevas pruebas de su conducta, ni para que la Comisión trate de obtener tales pruebas.

Los tres sectores de la frontera

14. Como lo indicó la Comisión en su decisión sobre delimitación, su modo de abordar la tarea de delimitar la frontera entre Eritrea y Etiopía fue dictado por el Acuerdo de diciembre de 2000, en el que las partes estipularon que el mandato de la Comisión consistía en determinar la frontera sobre la base de los tres tratados y del derecho internacional aplicable. Por consiguiente, la Comisión dividió su labor sobre la frontera en tres sectores correspondientes a los tres tratados. Como el contenido de éstos no era idéntico, la interpretación y aplicación de cada uno de ellos por la Comisión exigió un enfoque diferente en cada uno de los sectores a los que se referían.

a) *El sector occidental*

15. La frontera del sector occidental, regida por el Tratado de 1902, nunca se había establecido por completo con anterioridad a la controversia entre las partes. Por consiguiente, una de las tareas principales de la Comisión era completar la delimitación de esa frontera.

16. La Comisión llegó a la conclusión de que ya en 1935 la frontera de la sección sin terminar se había concretado de tal forma que seguía una línea recta entre los puntos 6 y 9 ilustrados en el mapa que acompañaba a su decisión sobre delimitación. Esa línea recta estaba representada en muchos mapas, entre ellos, mapas publicados por Etiopía así como por Eritrea.

17. La Comisión examinó además lo ocurrido después de 1935, y llegó a la conclusión de que “no veía nada en esa cadena de acontecimientos que tuviera como consecuencia alterar la frontera entre las partes” (párr. 5.91). La Comisión observa que su conclusión de que para 1935 la frontera establecida con arreglo al Tratado de 1902 ya se había concretado siguiendo la línea tradicional, significa que incumbía a Etiopía probar toda presunta desviación de esa línea sobre la base de una conducta que serviría para demostrar que el poblado de Badme (situado próximo a la línea) estaba sujeto al control de Etiopía. En la decisión sobre delimitación (párrs. 5.92 a 5.95), la Comisión se refirió específicamente a las pruebas presentadas por Etiopía. Observó en particular que en sus alegaciones iniciales (su memoria), Etiopía no había presentado pruebas sobre las actividades gubernamentales al oeste de esa línea recta; si bien presentó algunas pruebas en su contramemoria, no agregó nada ni dio más detalles en su réplica. Además, los mapas presentados por Etiopía no coincidían en cuanto a la ubicación del poblado de Badme. En general, las pruebas no eran en absoluto lo que habría cabido esperar si la presencia de Etiopía allí en el período anterior hubiese sido tan considerable como afirma ahora Etiopía. La Comisión desearía señalar que lo importante en este caso es la actividad gubernamental y no la actividad privada. Las referencias al control del Gobierno etíope sobre Badme y sus alrededores no fueron suficientes para persuadir a la Comisión de que una presencia etíope al oeste de la línea que corre desde los puntos 6 a 9 bastaría para justificar una desviación de la línea que se había concretado para 1935.

18. Esta conclusión fue resultado de la insuficiencia de las pruebas presentadas por Etiopía. Como el poblado de Badme (a diferencia de otras partes de la región de Badme) estaba situado en lo que se determinó que era el lado eritreo de la línea establecida mediante el Tratado, no había ninguna necesidad de que la Comisión tuviera en cuenta alguna prueba de la presencia gubernamental de Eritrea en ese lugar, si bien Eritrea de hecho presentó una prueba en ese sentido. Por lo demás, incluso en algunos mapas presentados por Etiopía no sólo aparecía la característica línea recta entre los ríos Setit y Mareb, sino que además el poblado de Badme aparecía señalado en el lado eritreo de esa línea. La Comisión debe observar además que, al invocar Etiopía las conclusiones a que había llegado la OUA con respecto a Badme en 1998 (comentario, párrafo 1.4, nota de pie de página 4), omitió hacer mención de la declaración expresa de la OUA de que esas conclusiones no “prejudican la situación definitiva de esa zona, la que se determinará al finalizar el proceso de delimitación y demarcación y, de ser necesario, mediante arbitraje”.

b) *El sector central*

19. En el sector central la frontera se decidió, en primer lugar, en relación con el Tratado de 1900. A continuación se examinó la conducta posterior de las partes, con vistas a determinar si esa conducta exigía que la Comisión se apartara de la línea fronteriza determinada con arreglo al Tratado. La Comisión concluyó que, sobre la base de las pruebas que le habían sido presentadas, esa desviación era necesaria en varios lugares que se describían claramente. Sin embargo, se dejó para más adelante una determinación más precisa respecto de dos lugares, a saber, Tserona y Zalambessa. En la decisión sobre delimitación no había indicación alguna de que la demarcación supondría algún cambio o la finalización de la frontera en algún otro lugar.

20. Ello no obstante, teniendo en cuenta la labor ulterior realizada en ejercicio de su función de demarcación, la Comisión ha identificado dos zonas en el sector central en las que una aplicación estricta de la línea en su forma trazada en la decisión sobre delimitación sería manifiestamente impracticable, a saber, ciertas tierras de una meseta ubicada en las proximidades del punto 18 de la frontera, y la zona de la formación similar a un delta en que el río Ragali desemboca en el Lago Salado. Las instrucciones sobre demarcación relativas a esas zonas se emitirán más adelante.

21. Además, la Comisión es consciente de que la demarcación puede presentar problemas técnicos en parte del recorrido entre los puntos 17 y 18, en que la frontera se extiende a lo largo de lo que en la decisión sobre delimitación se llama simplemente la “línea de reclamación de Eritrea”. Estas cuestiones se tratarán en futuras instrucciones para el equipo encargado de la demarcación.

22. Hay otros dos aspectos en que la delimitación de la frontera del sector central realizada por la Comisión podría exigir ciertas aclaraciones.

23. Aunque al parecer se suministró a la Comisión información insuficiente sobre la ubicación exacta del Fuerte Cadorna, ello no afecta a la delimitación de la frontera en la región identificada por la Comisión como “Acran”, es decir, la zona de la parte meridional de la proyección de Belesa que, según la definición de la Comisión, se extiende sobre la parte pertinente de la línea fronteriza que une los puntos 14 a 18. La Comisión concluyó que las pruebas de la actividad eritrea eran “suficientes ... para justificar el tratamiento de la región de Acran como parte de Eritrea”. El posible error respecto de la ubicación del Fuerte Cadorna no pone en duda esa conclusión, y por consiguiente no hay motivo para que la Comisión varíe la frontera en la sección meridional de la proyección de Belesa delimitada por ella.

24. El otro aspecto de la decisión sobre delimitación que requiere aclaración se refiere al recorrido de la línea fronteriza entre los puntos 20 y 21, inmediatamente al sudeste de Zalambessa. En ese aspecto existe una discrepancia entre, por una parte, el razonamiento de la Comisión (en el párrafo 4.42) y, por la otra, su resumen de la frontera establecida mediante el Tratado (párr. 4.59 6) y 7)) y la parte operativa del *dispositif* de la Comisión, según se muestra en el mapa 11 de la decisión sobre delimitación. Está aceptado como cuestión de derecho internacional que el *dispositif* es la parte efectiva y vinculante y la que prevalece si existe alguna discrepancia entre ella y el contenido sustantivo de una decisión del Tribunal.

25. Hay otro problema en el hecho de que la Comisión, sobre la base de los mapas presentados como prueba por ambas partes, ubicó el Punto 20 en el nacimiento de una corriente de cabecera del río Muna/Berbera Gado. Del levantamiento fotográfico aéreo que sólo últimamente se permitió a la Comisión realizar, es evidente que los mapas presentados como prueba eran inexactos. Por lo tanto, puede haber cierta incertidumbre con respecto a la línea fronteriza alrededor de Zalambessa y el comienzo de la línea que corre a lo largo del Muna hasta que se junta con el Enda Dashim en el Punto 21. A su debido tiempo, la Comisión dará las instrucciones del caso al equipo encargado de la demarcación.

c) El sector oriental

26. La frontera del sector oriental se regía por un tercer Tratado, el de 1908, que utilizaba la fórmula de que la línea fronteriza debía correr paralela a la costa y a una distancia de 60 kilómetros de ésta, y agregaba que los dos Gobiernos fijarían la línea sobre el suelo de común acuerdo, “adaptándola a la naturaleza y la variación del terreno”. En consecuencia, la Comisión pidió la opinión de las partes acerca de cuáles adaptaciones podrían ser necesarias de conformidad con esa disposición. En sus comentarios de 24 de enero de 2003, las dos partes dieron su opinión sobre la materia. La Comisión ha examinado cuidadosamente esas opiniones, y ha llegado a conclusiones que ha incorporado en las instrucciones sobre demarcación que ha dado hoy día al equipo encargado de la demarcación.

Ríos e islas

27. En su decisión sobre delimitación, la Comisión reconoció también que podría haber ciertas dificultades prácticas para la demarcación de la frontera en aquellos tramos en que ésta seguía el curso de un río. Por consiguiente, pidió a las dos partes su opinión sobre esas cuestiones, petición debidamente atendida por las partes en sus comentarios de 24 de enero de 2003. La Comisión está examinando esas opiniones.

Observaciones finales

28. Es propio de toda delimitación de fronteras que ésta pueda dar origen a anomalías sobre el terreno. Las partes previeron y aceptaron expresamente ese hecho en su acuerdo de diciembre de 2000, y la Comisión también lo hizo en sus instrucciones sobre demarcación de julio de 2002. Este es un asunto que deben resolver las propias partes mediante acuerdo entre ellas, o conviniendo en facultar a la Comisión para que modifique la línea fronteriza, o apelando a las Naciones Unidas según lo previsto en el artículo 4.16 del Acuerdo de diciembre de 2000.

29. En su examen de los comentarios de las partes, la Comisión debe mantener su imparcialidad respecto de todos los asuntos que debe tratar. No puede permitir a una de las partes reclamar para sí el derecho de insistir en que se ajusten partes de la frontera que esa parte considera desventajosas. La Comisión sigue teniendo la obligación respecto de ambas partes de desempeñar las funciones que éstas le encomendaron mediante su acuerdo, y es su intención desempeñarlas plenamente y fielmente.

30. Las próximas medidas que han de adoptarse son evidentes: debe permitirse a los topógrafos de la Comisión seguir estableciendo, sin impedimentos, los emplazamientos de los pilares de marcación y debe permitirse a los contratistas construir los pilares. Las partes deben cooperar con la Comisión para asegurar que se permita a ésta completar la labor descrita en el plan de operaciones. El personal de la Comisión

debe gozar de total protección en sus operaciones. Aunque la Comisión toma nota con reconocimiento de los firmes compromisos adquiridos por ambas partes a este respecto, resta aún a las partes discutir lo antes posible con el topógrafo jefe los detalles de la forma en que se proponen cumplir esos compromisos.

Londres, 21 de marzo de 2003

Firman por la Comisión:

(Firmado) Sir Elihu **Lauterpacht**
Presidente

(Firmado) Príncipe **Bola Adesumbo Ajibola**

(Firmado) Magistrado Stephen M. **Schwebel**

(Firmado) Dr. Hiroshi **Murakami**
Secretario

(Firmado) W. Michael **Reisman**

(Firmado) Sir Arthur **Watts**

(Firmado) Bette E. **Shifman**
Secretaria
