

LAS QUEJAS INTESTATALES ANTE ÓRGANOS JUDICIALES O CUASI-JUDICIALES DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS: ¿UN MECANISMO ÚTIL EN SITUACIONES DE CRISIS?

INTERSTATE COMPLAINTS BEFORE JUDICIAL OR QUASI-JUDICIAL BODIES TO GUARANTEE HUMAN RIGHTS: A USEFUL MECHANISM IN CRISIS SITUATIONS?

Rosa Ana Alija Fernández*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.- II. LA POSIBILIDAD DE PRESENTAR QUEJAS INTERESTATALES EN VIRTUD DE LA NATURALEZA *ERGA OMNES* DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.- III. LAS QUEJAS INTERESTATALES EN LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS UNIVERSALES Y REGIONALES.- IV. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS QUEJAS INTERESTATALES: UN MECANISMO HÍBRIDO PARA GARANTIZAR COLECTIVAMENTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONVENCIONALES.- V. EL ESCASO USO DE LAS QUEJAS INTERESTATALES EN LA PRÁCTICA INTERNACIONAL.- VI. LA UTILIZACIÓN DE LAS QUEJAS INTERESTATALES EN SITUACIONES DE CRISIS: VENTAJAS E INCONVENIENTES.- VII. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: Como expresión de la naturaleza *erga omnes* de las obligaciones jurídicas relativas a la protección de derechos humanos, muchos tratados de derechos humanos que establecen órganos de expertos permiten a los Estados Parte presentar quejas ante dichos órganos contra otras Partes que no observan las obligaciones convencionales. Tales quejas interestatales son un mecanismo híbrido que busca controlar la aplicación del tratado, solucionar las controversias entre Estados Parte y/o prevenir esas controversias. En la práctica, no obstante, las quejas interestatales se interponen en raras ocasiones, principalmente por causa de su alto componente político, que hace que sean vistas como un acto inamistoso. Pese a este escaso uso, llama la atención que la mayoría de quejas interestatales presentadas hasta la fecha se hayan referido a situaciones excepcionales calificables de “crisis”, lo que parece poner de manifiesto que este mecanismo podría ser particularmente útil para hacer frente a las violaciones de derechos humanos cometidas en períodos de excepcionalidad.

Fecha de recepción del original: 29 de octubre de 2011. Fecha de aceptación de la versión final: 14 de diciembre de 2011.

* Dra. eur. Profesora ayudante de Derecho Internacional Público, Departamento de Derecho y Economía Internacionales, Universidad de Barcelona, ralija@ub.edu. Este artículo se ha elaborado en el marco del proyecto de investigación *La exigibilidad del Derecho internacional de los derechos humanos en situaciones de crisis* (Proyecto MICINN – DER2009-10847). La autora quiere agradecer a los Dres. Jordi Bonet Pérez y Antonio Cardesa Salzmán sus sugerencias y observaciones.

ABSTRACT: As an expression of the erga omnes nature of the legal obligations regarding the protection of human rights, many human rights treaties that establish bodies of experts allow the States Parties to make a complaint before those bodies against other Parties that don't comply with the conventional obligations therein. Such interstate complaints are a hybrid mechanism aiming at supervising the application of the treaty, to solve controversies among States Parties and/or to prevent those controversies. In practice, however, interstate complaints are very rarely filed, mainly due to their high political component that makes them be considered an unfriendly act. Despite such infrequent use, it is somehow surprising that most of the complaints filed up to date have regarded exceptional situations that qualify as "crisis", what seems to highlight that this mechanism could be particularly useful to address violations of human rights committed in times of exceptionality.

PALABRAS CLAVE: Derechos humanos / Quejas interestatales / Crisis / Obligaciones *erga omnes* / Control / Arreglo pacífico de controversias

KEYWORDS: Human rights / Interstate complaints / Crisis / Erga omnes obligations / Supervision / Peaceful settlement of differences

I. INTRODUCCIÓN.

La mayor parte de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que crean órganos judiciales o cuasi-judiciales con la competencia de vigilar el cumplimiento estatal de las obligaciones establecidas convencionalmente permiten que cualquier Estado o grupo de Estados parte en el mismo interponga una reclamación formal (habitualmente denominada "comunicación", aunque también "petición", "queja" o "denuncia"¹) contra otro Estado parte alegando el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones convencionales, y ello con independencia de que ese incumplimiento afecte directamente al Estado demandante.

La articulación de ese mecanismos es posible en la medida en que estos tratados internacionales establecen obligaciones cuya observancia es una cuestión de interés común para todos los Estados Parte en el mismo; por tanto, su fundamento es el carácter *erga omnes* de las obligaciones en materia de derechos humanos que tales tratados regulan². Ello hace que, *a priori*, este mecanismo presente un potencial altamente interesante para la protección de los derechos humanos reconocidos convencionalmente, en la medida en que legitima a todos los Estados Parte en el tratado internacional a denunciar el incumplimiento de sus disposiciones, y no sólo a los Estados directamente lesionados. De esta forma se establece un sistema de garantía colectiva de cumplimiento y se incrementa (al menos en teoría) la vigilancia para que el tratado se cumpla.

¹ De hecho, el uso del término "comunicación" en lugar de "queja" mereció la crítica de Schwelb por eufemístico (*vid.* SCHWELB, E., "The *Actio Popularis* and International Law", *Israel Yearbook of Human Rights*, vol. 2, 1972, pp. 46-56, en p. 53). Aquí serán utilizados indistintamente los términos "queja", "comunicación" y "demanda" para referirse a este mecanismo, siguiendo como único criterio para optar por uno u otro la denominación seguida en los tratados internacionales a los que se esté aludiendo en cada momento.

² KÄLIN, W. y KÜNZLI, J., *The Law of International Human Rights Protection*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 234.

Sin embargo, a la luz de la práctica internacional en la materia, la potencial utilidad de este mecanismo para proteger los derechos humanos parece más hipotética que real. Es más: se revela casi ilusoria, a la vista del escaso uso que hasta la fecha se le ha dado, uso que, además, ha atendido en la mayoría de los casos a intereses politizados y muy alejados del genuino altruismo que debería orientar la defensa de los derechos humanos. La falta de interés de los Estados en la utilización de las quejas interestatales se ha señalado como la principal razón para explicar que algunos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos adoptados en el sistema de Naciones Unidas en los últimos años hayan previsto la posibilidad de plantear comunicaciones individuales pero hayan omitido las interestatales. No obstante, esta tendencia no es consistente, ya que los tratados más recientes han vuelto a incorporar este mecanismo, sin que exista una explicación clara para ello, más allá de la voluntad, posiblemente, de habilitar vías dentro del propio tratado que eviten a los Estados tener que acudir a otros procedimientos de solución de controversias que surjan en relación con el cumplimiento de las disposiciones convencionales, así como de la aparente necesidad de enfatizar el carácter *erga omnes* de las obligaciones contenidas en los tratados.

A este cambio de tendencia en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hay que añadir dos decisiones internacionales que en los últimos tiempos han vuelto a poner sobre la mesa la cuestión del papel que las quejas internacionales cumplen. La primera es la decisión de la Comisión interamericana de derechos humanos (en adelante “Comisión interamericana”), en octubre de 2010, de admitir la comunicación presentada por Ecuador contra Colombia alegando la presunta ejecución sumaria de un nacional ecuatoriano por las fuerzas armadas colombianas en el marco de una operación contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)³. Se trata de la segunda comunicación que se presenta en el sistema interamericano de derechos humanos, y la primera que es admitida, y pone en evidencia que, aunque sea muy puntualmente, es un mecanismo que sigue siendo utilizado por los Estados⁴. La segunda es la sentencia dictada en abril de 2011 por el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) en el asunto relativo a la *aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, entre Georgia y la Federación Rusa⁵. Georgia había recurrido al TIJ por estimar que, durante sus intervenciones en Osetia del Sur y Abjasia entre 1990 y agosto de 2008, la Federación Rusa había “practised, sponsored and supported racial discrimination through attacks against, and mass-expulsion of, ethnic Georgians, as well as other ethnic groups” en dichas regiones, alterando significativamente su composición étnica, y, en consecuencia, había incumplido diversas obligaciones derivadas de la citada convención⁶. Sin embargo, el TIJ estimó las objeciones presentadas por la Federación Rusa respecto de su competencia para conocer del caso por considerar que Georgia no

³ COM. INTERAM. DH, *Informe n° 112/10, Petición Interestatal PI-02, Admisibilidad, Franklin Guillermo Aisalla Molina, Ecuador – Colombia*, 21 de octubre de 2010.

⁴ Cfr. OCHOA RUIZ, N., *Los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas*, Civitas, Madrid, 2004, p. 389.

⁵ ICJ, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation). Preliminary Objections*, Judgment, 1 April 2011.

⁶ *Ibid.*, Application instituting proceedings, 12 August 2008, § 2.

había agotado los mecanismos de solución de diferencias que el tratado prevé⁷, entre los cuales se encuentran las negociaciones y las comunicaciones interestatales.

Esta actitud favorable a mantener operativas las quejas interestatales lleva a preguntarse si tras la buena disposición de los Estados no se esconderá la convicción de que el mecanismo puede llegar a ser útil en determinadas circunstancias fácticas, sobre todo en supuestos en los que las violaciones de derechos humanos bajo la jurisdicción de un Estado son masivas y exigen una reacción frente al incumplimiento más global de lo que la acumulación de denuncias individuales permitiría. Esta hipótesis se sustentaría en un dato significativo, como es que, aun siendo las quejas interestatales un fenómeno raro, prácticamente todas las que se han presentado hasta el momento se referían a una situación de crisis, es decir, un contexto de excepcionalidad frente al cual se habían adoptado medidas específicas cuya compatibilidad con el respeto y la protección de los derechos humanos reconocidos convencionalmente podía ser puesta en entredicho.

Ante esta constatación, parece oportuno determinar qué ventajas e inconvenientes presenta la utilización de este mecanismo como garantía del cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos en situaciones de crisis –ya estén causadas por factores políticos, naturales o económicos–, cuya principal característica es su excepcionalidad, teniendo en cuenta la forma en que las quejas interestatales están configuradas en los tratados internacionales que las prevén. Por ello se procederá seguidamente a analizarlas con más detalle, con el objeto de identificar las singularidades que el mecanismo presenta y que aquí se argumenta que pueden resultar relevantes para los Estados a la hora de decidir cómo actuar frente a una situación de crisis en otros Estados que ponen en peligro la salvaguarda de los derechos humanos reconocidos convencionalmente. A tal fin, se comenzará por abordar el carácter *erga omnes* de las obligaciones jurídicas internacionales en materia de derechos humanos que permite la habilitación de este mecanismo (§ II), para, a continuación, sistematizar los tratados de derechos humanos de ámbito tanto universal como regional que prevén la posibilidad de presentar quejas interestatales (§ III) y analizar la naturaleza jurídica que los tratados internacionales le atribuyen (§ IV). Posteriormente, se intentarán identificar las causas que explicarían el escaso uso de las quejas interestatales (§ V), que contrasta con su utilización casi exclusiva en relación con situaciones calificables de crisis (§ VI). A modo de cierre, se ofrecerán algunas consideraciones finales (§ VII).

II. LA POSIBILIDAD DE PRESENTAR QUEJAS INTERESTATALES EN VIRTUD DE LA NATURALEZA *ERGA OMNES* DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

La posibilidad de presentar quejas interestatales ante los órganos de vigilancia de los tratados internacionales en materia de derechos humanos se fundamenta en el carácter *erga omnes* de las obligaciones jurídicas que tales tratados contienen, es decir, obligaciones que se asumen “frente a todos”, de acuerdo con el sentido etimológico de

⁷ *Ibid.*, Judgment, §§ 141 y 183-184.

la expresión. Al respecto, cabe recordar que, en la sentencia dictada en el asunto *Barcelona Traction*, el TIJ distinguió entre las obligaciones de un Estado “towards the international community as a whole” y aquellas “arising vis-à-vis another State”, precisando que, por su propia naturaleza, las primeras “are the concern of all States” y que “in view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations *erga omnes*”⁸. De acuerdo con esta descripción, entonces, son obligaciones *erga omnes* aquellas que: a) surgen para los Estados *frente a la comunidad internacional en su conjunto*, y, además, b) se refieren a *derechos de una relevancia tal* que todos los Estados tienen un *interés jurídico en su protección*⁹.

En relación con esta segunda exigencia –que constituiría la nota distintiva con la noción etimológica de obligación *erga omnes*–, conviene llamar la atención sobre el hecho de que a menudo la doctrina ha considerado que, al hablar de “the importance of the rights involved”, el TIJ está refiriéndose a la necesidad de que tales obligaciones incorporen derechos o valores esenciales para la comunidad internacional en su conjunto, exigencia ésta¹⁰ que no sólo se plasmaría en el plano procesal, sino que también requeriría un determinado contenido material de la norma que da lugar a la obligación. De hecho, se ha sostenido que, a la luz de dicha exigencia, el TIJ parece estar vinculando necesariamente la noción de obligación *erga omnes* a la de norma de *ius cogens*¹¹ (esto es, aquella norma que, por regular valores tan esenciales, existe no por causa del interés individual de los Estados, sino en el interés de la comunidad internacional en su conjunto¹², y por tanto se impone al consentimiento de los Estados¹³).

No obstante, si bien es cierto que las obligaciones que se derivan de las normas imperativas son siempre *erga omnes*, puesto que protegen derechos esenciales en cuyo respeto todos los Estados tienen un interés y obligan a todos los Estados frente a la comunidad internacional en su conjunto, no puede excluirse la posibilidad de que existan obligaciones *erga omnes* que no se deriven de normas imperativas. De hecho, la sentencia en el asunto *Barcelona-Traction* no alude expresamente a *derechos o valores*

⁸ ICJ, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, arrêt*, C.I.J. Recueil 1970, § 33.

⁹ No obstante, existen supuestos en los que, sin que sea posible identificar un interés esencial común, determinados actos jurídicos tienen efectos *erga omnes*, y por tanto su observancia es exigible por cualquier Estado. Este dato podría apuntar a una ampliación del contenido de la noción de obligación *erga omnes* (vid. por ejemplo ICJ, *Essais nucléaires (Australie c. France), arrêt*, C.I.J. Recueil 1974, §§ 50-51, en relación con el alcance del acto unilateral realizado por Francia), que en la práctica supondría una relativización del interés colectivo como objeto de protección característico de estas obligaciones. Ahora bien, parece más plausible entender que más bien se trata de dos nociones jurídicas diferentes: obligaciones *erga omnes* v. efectos *erga omnes* (TAMS, C. J., *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*, New York: Cambridge University Press, 2007, pp. 99-100. Para una explicación teórica del fundamento de los efectos *erga omnes*, vid. SIMMA, B., “From bilateralism to community interest in international law”, *Recueil des Cours*, tomo 250, 1994-VI, pp. 217-384, en pp. 359-363).

¹⁰ CEBADA ROMERO, A., “Los conceptos de *obligación erga omnes*, *ius cogens* y *violación grave* a la luz del nuevo proyecto de la CDI sobre responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos”, *REEI*, n° 4, 2002, p. 3.

¹¹ *Ibid.*, p. 5; art. 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969.

¹² VERDROSS, A., “Jus Dispositivum and Jus Cogens”, *ASIL*, vol. 60 (1), 1966, pp. 55-63, en p. 58.

¹³ CEBADA ROMERO, A., “Los conceptos...”, p. 4.

esenciales para la comunidad internacional en su conjunto, sino a *derechos de una relevancia tal* que todos los Estados tienen un *interés jurídico* en su protección. Además, de acuerdo con el TIJ, tales obligaciones pueden tener un doble origen¹⁴: el Derecho internacional general y/o los instrumentos internacionales de carácter universal o casi universal. Respecto de esta segunda posibilidad, se ha de tener presente que la identificación de obligaciones *erga omnes* derivadas de normas convencionales puede, ciertamente, resultar controvertida desde el punto de vista conceptual, pues suscita el problema de si las obligaciones derivadas de tratados universales o cuasi-universales son realmente exigibles por la comunidad internacional en su conjunto y, por tanto, cualquier Estado está legitimado activamente para reclamar su cumplimiento (obligaciones *erga omnes* en sentido estricto) o si, en realidad, sólo son exigibles por otros Estados Parte en el tratado (obligaciones *erga omnes partes*)¹⁵.

En relación con la primera hipótesis (tratados con efectos frente a la comunidad internacional en su conjunto), recuerda Ragazzi que, desde mucho antes de la sentencia en el asunto *Barcelona-Traction*, se habían intentado regular convencionalmente los intereses comunes de los Estados de tal manera que “rights and obligations might potentially be valid *erga omnes*, or at least for a wider circle of States than the parties to the treaty in question”¹⁶. Dentro de estas tentativas de regulación, un ejemplo de tratados con efectos *erga omnes* podrían ser aquellos que establecen regímenes objetivos, los cuales crean, por tanto, “obligations and rights valid *erga omnes*”¹⁷. Más problemática resulta la segunda hipótesis (tratados que generan obligaciones *erga omnes partes*), pues en ese supuesto estaría ausente la nota característica de estas obligaciones, esto es, su asunción frente a todos, entendido como frente a la comunidad internacional en su conjunto¹⁸. Ello genera posiciones doctrinales contrarias a denominar tales obligaciones *erga omnes*¹⁹, pero también hay defensores de esa caracterización. Por ejemplo, el Instituto de Derecho Internacional ha considerado que es una obligación *erga omnes* tanto una obligación “under general international law that a State owes in any given case to the international community, in view of its common values and its concern for compliance, so that a breach of that obligation enables all States to take action” como una obligación “under a multilateral treaty that a State party to the treaty owes in any given case to all the other States parties to the same treaty, in

¹⁴ ICJ, *Barcelona Traction...*, § 34.

¹⁵ CEBADA ROMERO, A., “Los conceptos...”, p. 7; comentario al artículo 48, § 6, en ONU, Doc. A/56/10, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional. 53º período de sesiones (23 de abril a 1º de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001)*, 21 de septiembre de 2001, p. 351.

¹⁶ RAGAZZI, M., *The Concept of International Obligations Erga Omnes*, Oxford: Oxford University Press, 1997, p. 41 (*vid.* en particular pp. 19-41, donde se analizan las nociones de servidumbre estatal, dedicación permanente, estatuto internacional y regímenes objetivos).

¹⁷ Comentario al artículo 34, § 4, del proyecto de artículos sobre derecho de los tratados elaborado por la CDI (ONU, Doc. A/CN.4/191, *Report of the of the International Law Commission on the work of its Eighteenth Session, 4 May - 19 July 1966, Official Records of the General Assembly, Twenty-first Session, Supplement No. 9 (A/6309/Rev.1)*, en YILC 1966, vol. II, p. 231).

¹⁸ CEBADA ROMERO, A., “Los conceptos...”, p. 7.

¹⁹ *Ibid.*. Cebada excluye que esta conclusión entre en contradicción con la afirmación del TIJ sobre el origen dual de las obligaciones *erga omnes*, sino que más bien la referencia a las obligaciones *erga omnes* convencionales habría que entenderla en el sentido de que el TIJ está aludiendo a la posible interacción entre los modos de creación de las normas jurídicas internacionales.

view of their common values and concern for compliance, so that a breach of that obligation enables all these States to take action”²⁰.

Hay argumentos, entonces, para poder afirmar que, si bien la noción de obligación *erga omnes* se vincula a la existencia de un derecho o valor de una relevancia tal que todos los Estados tienen un interés jurídico en su protección, en el momento actual parece admitirse que ese interés puede ser compartido no sólo por la comunidad internacional en su conjunto (obligaciones *erga omnes strictu sensu*), sino también por grupos de Estados (obligaciones *erga omnes partes*), de manera que la regulación jurídica de su protección podría producirse no sólo mediante normas de Derecho internacional general, sino incluso también mediante tratados internacionales. Este extremo quedaría confirmado en el Proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional del Estado por hecho ilícito elaborado por la Comisión de Derecho Internacional, donde esta admite que el interés colectivo que legitima a un Estado no lesionado a invocar la responsabilidad frente a un incumplimiento puede circunscribirse a un grupo de Estados²¹.

De ello se sigue que no todas las obligaciones *erga omnes* tienen por qué derivarse del Derecho internacional general, como sí ocurre necesariamente con las normas de *ius cogens*, cuya naturaleza propia es consuetudinaria –lo que, como es obvio, no impide que puedan estar recogidas en tratados internacionales, por efecto de la interacción entre los distintos procedimientos de creación de normas jurídicas internacionales-²². Por tanto, la consecuencia primordial que se deriva del carácter *erga omnes* de determinadas obligaciones jurídicas internacionales no es el carácter inderogable de tales obligaciones²³, sino más bien el que su cumplimiento puede ser exigido por cualquier Estado, en el sentido de que la legitimación activa para adoptar medidas frente a su inobservancia se generaliza²⁴ por existir un interés colectivo merecedor de protección. En apoyo de esta afirmación se puede traer a colación la constatación del juez Jessup en 1966 de que “international law has accepted and established situations in which States are given a right of action without any showing of individual prejudice or individual substantive interest as distinguished from the general interest”²⁵.

Desde esta perspectiva, las obligaciones *erga omnes* suponen, por tanto, una superación del principio de reciprocidad²⁶, ya que estas obligaciones “are grounded not in a

²⁰ IDI, Resolution *Obligations and rights erga omnes in international law* (Rapporteur: M. Giorgio Gaja), Sesión de Cracovia, 2005, art. 1.

²¹ Comentario al artículo 48, § 6, en ONU, Doc. A/56/10, *cit.*, p. 351. Además, el interés colectivo de ese grupo puede haber dado lugar a su protección no sólo mediante obligaciones convencionales sino también consuetudinarias, que también se podrían denominar “*erga omnes partes*” (*ibid.*).

²² CEBADA ROMERO, A., “Los conceptos...”, p. 6.

²³ BYERS, M., “Conceptualising the Relationship between Jus Cogens and Erga Omnes Rules”, *Nordic Journal of International Law*, vol. 66 (2-3), 1997, pp. 211-239, en p. 230.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ ICJ, *South West Africa, Second Phase, Judgment, I.C.J. Reports 1966*, p. 6, Dissenting opinion of judge Jessup, p. 388.

²⁶ DECAUX, E., *La réciprocité en Droit International*, LGDJ, Paris, 1980, pp. 58-59.

exchange of rights and duties but in an adherence to a normative system”²⁷. En consecuencia, no será necesario ser un Estado lesionado para poder adoptar medidas frente a su incumplimiento, sino sólo que se esté actuando en defensa de un interés común²⁸. No obstante, la legitimación activa sólo se atribuirá a Estados también vinculados por la norma de la que derive la obligación²⁹, que podrá ser bien un grupo reducido de Estados o bien la comunidad internacional en su conjunto. Así pues, la superación de la reciprocidad tradicional en las obligaciones que se derivan de determinados tratados internacionales debería llevar a reconsiderar la oportunidad de considerar tales obligaciones *erga omnes*, aunque ello requiera reinterpretar el alcance de la noción e introducir el matiz de que sólo serán exigibles *inter partes*³⁰.

Un ejemplo de obligaciones jurídicas internacionales *erga omnes* son las derivadas de las normas sustantivas de Derecho internacional de los derechos humanos³¹, o, con carácter general, la obligación de promover el respeto de los derechos humanos, derivada del reconocimiento de la dignidad de la persona humana proclamada en la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos³². En palabras de Carrillo Salcedo, los Estados, en tanto que soberanos, “tienen obligaciones jurídicas en materia de derechos humanos respecto de la comunidad internacional en su conjunto”³³. A consecuencia de ello, “cada Estado Parte tiene un interés jurídico en el cumplimiento [...] por todos los demás Estados Parte” de las obligaciones convencionales surgidas para los Estados hacia los individuos en su calidad de titulares de derechos, tal y como señalara el Comité de Derechos Humanos en su Observación general n.º. 31³⁴.

²⁷ PROVOST, R., “Reciprocity in human rights and humanitarian laws”, *British Yearbook of International Law*, vol. 65, 1994, pp. 383-454, en p. 386.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*; SIMMA, B., “From bilateralism...”, p. 297; BYERS, M., “Conceptualising...”, p. 233.

³⁰ Se sigue aquí la posición mantenida por Simma: “If I am permitted to vary the meaning of a well-known concept for a moment, the obligations arising from such treaties can be considered obligations *erga omnes* – the *omnes*, however, limited in our present context to the circle of the other contracting parties” (SIMMA, B., “From bilateralism...”, p. 370).

³¹ PROVOST, R., “Reciprocity...”, p. 389. De acuerdo con este autor, las obligaciones relativas a normas sustantivas de Derecho internacional de los derechos humanos son “absolute or, in other words, unconditional and *erga omnes*”, pues los derechos humanos “are liberally construed to apply always, everywhere, and to everyone” (*ibid.*).

³² *Vid.* IDI, Resolución *La protection des droits de l’homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États* (Rapporteur : M. Giuseppe Sperduti), artículo primero, Sesión de Santiago de Compostela (1989); DINSTEIN, Y., “The *erga omnes* applicability of human rights”, *Archiv des Völkerrechts*, vol. 30, 1992, pp. 16-20, en p. 18.

³³ CARRILLO SALCEDO, J. A., *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho internacional contemporáneo*, 2ª edición, Tecnos, Madrid, 2001, p. 17.

³⁴ ONU, Doc. CCCPR/C/21/Rev.1/Add.13, *Observación general N.º. 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Parte en el Pacto (aprobada el 29 de marzo de 2004)*, 26 de mayo de 2004, § 2. En similares términos se expresó el Instituto de Derecho Internacional: “Cette obligation internationale est, selon une formule utilisée par la Cour internationale de Justice, une obligation *erga omnes*; elle incombe à tout Etat vis-à-vis de la communauté internationale dans son ensemble, et tout Etat a un intérêt juridique à la protection des droits de l’homme. Cette obligation implique au surplus un devoir de solidarité entre tous les Etats en vue d’assurer le plus rapidement possible une protection universelle et efficace des droits de l’homme” (IDI, Resolución *La protection...*, artículo primero).

Precisamente, el hecho de que todos los Estados tengan un interés jurídico en la protección de los derechos humanos justifica la habilitación, dentro de los propios tratados internacionales en la materia, de mecanismos específicos a través de los cuales canalizar la reacción de los Estados Parte frente a los incumplimientos de otros Estados³⁵, como son las quejas interestatales. Éstas se erigen así en una especie de *actio popularis* frente a las violaciones de derechos humanos que todos los Estados Parte en el tratado están legitimados a iniciar³⁶, con independencia de que se pueda establecer o no una especial relación entre los derechos e intereses del demandante y la violación invocada³⁷. Al respecto, se ha señalado que, a diferencia de las denuncias de particulares, cuya admisibilidad queda supeditada a la individualización de las presuntas víctimas de la violación de derechos, los Estados “están facultados para presentar comunicaciones con el fin de asegurar la observancia de las obligaciones convencionales *erga omnes* partes, como un mecanismo de acción de garantía colectiva”³⁸, sin necesidad de que el Estado deba acreditar un perjuicio específico o ni tan siquiera que se hayan producido víctimas concretas (téngase en cuenta que la queja puede versar, por ejemplo, sobre una práctica administrativa –es decir, una repetición de actos con la tolerancia oficial³⁹- o sobre la legislación de un Estado que se estime incompatible con las disposiciones del tratado⁴⁰). Por tanto, al menos en teoría (pues en la práctica se observa cierta tendencia a un uso politizado de las quejas interestatales

³⁵ KÄLIN, W. y KÜNZLI, J., *The Law...*, p. 234; *vid.* CORTE INTERAM. DH, *Caso Las Palmeras vs. Colombia*, excepciones preliminares, sentencia de 4 de febrero de 2000, serie C N.º. 67, voto razonado del juez A. A. Cançado Trindade, § 14.

³⁶ SCHWELB, E., “The *Actio...*”, pp. 51-54; GRAEFRATH, B., “Reporting and Complaint Systems in Universal Human Rights Treaties”, en ROSAS, A. y HELGESEN, J. (eds.), *Human rights in a changing East/West perspective*, Pinter Publishers, London/New York, 1990, pp. 290-333, en p. 313; GOMIEN, D., *Short guide to the European Convention of Human Rights*, 3ª edición, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2005, p. 166; VAN DIJK, P., VAN HOOFF, F., VAN RIJN, A. y ZWAAK, L. (eds.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4ª edición, Intersentia, Antwerpen/Oxford, 2006, p. 47.

³⁷ SCHWELB, E., “The *Actio...*”, p. 52; VAN DIJK, P., VAN HOOFF, F., VAN RIJN, A. y ZWAAK, L. (eds.), *Theory...*, p. 47.

³⁸ COM. INTERAM. DH, *Informe n.º 11/07, Caso interestatal 01/06: Nicaragua c. Costa Rica*, 8 de marzo de 2007, § 194. Por supuesto, ello no excluye que los Estados puedan presentar comunicaciones relativas a violaciones de derechos que afecten a víctimas individualizadas (*ibid.*, §§ 195-196).

³⁹ COM. EUR. DH, *France, Norway, Denmark, Sweden, Netherlands v. Turkey*, appls. n.º 9940-9944/82 (joined), decision of 6 December 1983 on the admissibility of the applications, “The Law”, § 3, en COM. EUR. DH, *Decisions and Reports*, vol. 35, 1984, pp. 143-170, en p. 160; TEDH, *Georgia v. Russia (I)* (dec.), app. n.º 13255/07, 30 de junio de 2009, § 40.

⁴⁰ *Vid.* TEDH, *Ireland v. the United Kingdom*, 18 enero 1978, § 159, Serie A n.º 25; *Denmark v. Turkey* (dec), n.º 34382/97, 8 de junio de 1999, “The Law”, § I; COM. EUR. DH, *France, Norway, Denmark, Sweden, Netherlands v. Turkey*, *cit.*, “The Law”, § 3; *Cyprus v. Turkey*, appl. n.º 25781/94, decision of 28 June 1996 on the admissibility of the application, “The Law”, § IV, en COM. EUR. DH, *Decisions and Reports*, vol. 86-A, 1996, pp. 104-142, en p. 140. Entre la doctrina *vid.* GOMIEN, D., *Short...*, p. 166; PREBENSEN, S. C., “Inter-state Complaints Under Treaty Provisions – The Experience Under The European Convention on Human Rights”, en ALFREDSSON, G. *et al.* (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, pp. 533-559, en p. 540; GRAEFRATH, B., “Reporting...”, p. 314.

como herramienta de presión en contextos de tensiones bilaterales⁴¹), la habilitación de este mecanismo no se orienta a la protección de los derechos o intereses particulares de los Estados Parte, sino del orden público instaurado por el tratado⁴², del que los Estados habrían de actuar como guardianes⁴³.

III. LAS QUEJAS INTERESTATALES EN LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS UNIVERSALES Y REGIONALES.

La posibilidad de que un Estado parte de un tratado internacional en materia de derechos humanos presente una queja contra otro Estado parte está con frecuencia prevista en aquellos tratados internacionales, tanto de ámbito universal como de ámbito regional, que crean mecanismos tanto judiciales como cuasi-judiciales con competencia para controlar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por el tratado en cuestión. A continuación se señalan los instrumentos jurídicos internacionales en los que permiten la presentación de quejas interestatales, comenzando por los tratados internacionales de ámbito universal (§ 1) y siguiendo por aquellos de ámbito regional (§ 2).

1. Tratados internacionales de ámbito universal.

En el ámbito universal, varios de los tratados internacionales de derechos humanos adoptados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que crean comités para el control de su aplicación permiten la presentación de comunicaciones interestatales. Es el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CEDR)⁴⁴, que en su artículo 11 atribuye al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial competencia para recibir comunicaciones interestatales; del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que establece el Comité de Derechos Humanos, el cual puede conocer de comunicaciones interestatales en los términos establecidos en el artículo 41 PIDCP; del Protocolo facultativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

⁴¹ Se pueden poner como ejemplo de la práctica reciente las comunicaciones interestatales presentadas por Nicaragua contra Costa Rica ante la Comisión interamericana (COM. INTERAM. DH, *Caso interestatal 01/06: Nicaragua c. Costa Rica, cit.*).

⁴² *Ibid.*, § 197; CORTE INTERAM. DH, *Caso Las Palmeras vs. Colombia, cit.*, § 13.

⁴³ Esa era al menos la idea inicial cuando se estableció este mecanismo en el ámbito regional europeo (vid. VAN DIJK, P., VAN HOOFF, F., VAN RIJN, A. y ZWAAK, L. (eds.), *Theory...*, p. 50; PETTITI, L.-E., "Le système de Strasbourg. Les recours interétatiques dans le système de la Convention européenne des droits de l'homme", en BARDONNET, D. (ed.), *Le règlement pacifique des différends internationaux en Europe: perspectives et avenir*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1991, pp. 331-395, pp. 333, 335; BOYLE, K., "The European Experience: The European Convention on Human Rights", *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 40 (1), 2009, pp. 165-175, en p. 171), y así se pone en evidencia en el preámbulo del CEDH, donde se afirma la resolución de los Estados firmantes "a tomar las primeras medidas adecuadas para asegurar la garantía colectiva de algunos de los derechos enunciados en la Declaración Universal" (cursiva añadida). Vid. también COM. INTERAM. DH, *Caso interestatal 01/06: Nicaragua c. Costa Rica, cit.*, § 200.

⁴⁴ AGNU, Resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965 (en vigor desde el 4 de enero de 1969).

(PIDESC), adoptado en 2008 y aún no en vigor⁴⁵, el cual prevé en su artículo 10 la competencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para recibir y examinar las comunicaciones que los Estados Parte presenten contra otros Estados Parte que, en su opinión, estén incumpliendo sus obligaciones en virtud del PIDESC; de la Convención internacional contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes⁴⁶ (CAT), cuyo artículo 21 otorga al Comité contra la Tortura idénticas facultades; de la Convención internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CDTM)⁴⁷, en cuyo artículo 76 se prevé la posibilidad de que el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares pueda ejercer esta competencia; y, por último, de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CPDF)⁴⁸, cuyo artículo 32 establece la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para “recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple con las obligaciones que le impone la presente Convención”⁴⁹.

Por el contrario, la posibilidad de examinar comunicaciones estatales no está prevista respecto del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, encargado de vigilar la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)⁵⁰, ni del Comité sobre los

⁴⁵ AGNU, Resolución 63/117, de 10 de diciembre de 2008. A finales de 2011 se acercaba a la cuarentena de Estados firmantes, pero sólo cinco (Argentina, Ecuador, El Salvador, Mongolia y España) lo habían ratificado.

⁴⁶ AGNU, Resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984 (en vigor desde el 26 de junio de 1987).

⁴⁷ AGNU, Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990 (en vigor desde el 1 de julio de 2003).

⁴⁸ AGNU, Resolución 61/177, de 20 de diciembre de 2006 (en vigor desde el 23 de diciembre de 2010).

⁴⁹ Además de lo dispuesto en los principales tratados en materia de derechos humanos dentro del sistema de la ONU, conviene indicar que también la Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes (AGNU, Resolución 40/64 G, de 10 de diciembre de 1985, en vigor desde el 3 de abril 1988) crea una comisión que puede recibir quejas interestatales (artículo 13); no obstante, ningún Estado ha aceptado esa competencia hasta la fecha. Asimismo, cabe señalar que dentro de algunos organismos especializados también se admiten las comunicaciones interestatales para garantizar la observancia de determinados derechos. Por ejemplo, cabe la posibilidad de que un Estado presente quejas contra otro Estado sobre la base de dos disposiciones de la Constitución de la OIT, los artículos 26.1 y 30, aunque también existen procedimientos no constitucionales de queja en materia de libertad sindical (sobre los procedimientos de control en el seno de la OIT, *vid.* ALIJA FERNÁNDEZ, R. A., “La aplicación de los Convenios y Recomendaciones de la OIT: el control de la aplicación de las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados en el marco institucional de la OIT”, en BONET PÉREZ, J. y OLESTI RAYO, A., *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo*, Huygens, Barcelona, 2010, pp. 197-210, en pp. 202-206). También en el marco de la UNESCO existe un procedimiento para tramitar comunicaciones interestatales, establecido por el Protocolo para instituir una comisión de conciliación y buenos oficios facultada para resolver las controversias a que pueda dar lugar la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, adoptado en París el 10 de diciembre de 1962 (*vid.* en particular el artículo 12 del Protocolo). Sin embargo, sólo cuenta con 34 Estados Parte y nunca ha sido utilizado –lo que no ha sido óbice para que en 2003 se decidiera mantener la comisión y tratar de revitalizar su mandato (*vid.* UNESCO, *Record of the Meeting of the States Parties to the 1962 Protocol (Paris, 7 and 8 October 2003)*, disponible en http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=23787&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, consultado por última vez el 10/2/2011)-.

⁵⁰ AGNU, Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979 (en vigor desde el 3 de septiembre de 1981).

Derechos de las Personas con Discapacidad, órgano de vigilancia de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)⁵¹, tienen atribuida esta competencia, pese a que ambos comités pueden recibir comunicaciones individuales, en virtud de sendos protocolos facultativos⁵². Tampoco está prevista respecto del Comité de los Derechos del Niño, órgano de vigilancia de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que de momento no tiene competencia para recibir ningún tipo de denuncia, ni individual ni estatal. No obstante, conviene tener en cuenta que el Consejo de Derechos Humanos aprobó en junio de 2011 el Protocolo facultativo de la CDN relativo a un procedimiento de comunicaciones⁵³, en cuyo artículo 12 aparece prevista la competencia del Comité de Derechos del Niño para recibir comunicaciones presentadas por un Estado parte contra otro Estado parte en las que se alegue que este último está incumpliendo sus obligaciones de conformidad con la CDN o con alguno de los Protocolos facultativos a la CDN.

En todo caso, se ha de señalar, que el mecanismo de las comunicaciones interestatales previsto en los tratados internacionales adoptados en el seno de la ONU suele presentar dos características que le restan relevancia en la práctica. Por una parte, el mecanismo de denuncias es *opcional*, de manera que un Estado parte sólo podrá ser denunciado por otro si antes ha declarado expresamente que acepta esa competencia respecto del comité de que se trate⁵⁴ (bien ratificando o adhiriéndose al protocolo facultativo correspondiente en el que se regula dicha competencia, como es el caso del PIDCP, bien aceptando la cláusula facultativa –o cláusula *opt out*- contenida en el tratado que sea por la que se reconoce la facultad del comité correspondiente para conocer de comunicaciones interestatales, como ocurre en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes). Por otra parte, y en conexión con el requisito apenas indicado, su utilización se somete a condición de *reciprocidad*, pues únicamente aquellos Estados que permitan la presentación de comunicaciones contra ellos estarán legitimados para quejarse por el comportamiento de otros Estados. Sin embargo, pocos son los Estados que declaran aceptar que otros Estados presenten comunicaciones contra ellos por incumplimiento⁵⁵, lo que constituye un importante

⁵¹ AGNU, Resolución 61/106, de 13 de diciembre de 2006 (en vigor desde el 3 de mayo de 2008).

⁵² Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (AGNU, Resolución 54/4, de 6 de octubre de 1999; en vigor desde el 22 de diciembre de 2000) y Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (AGNU, Resolución 61/106, de 13 de diciembre de 2006).

⁵³ ONU, Doc. A/HRC/RES/17/18, *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones*, 14 de julio de 2011.

⁵⁴ Sobre la incidencia en la práctica de esta circunstancia, *vid.* ROSAS, A. y SCHEININ, M., “Implementation Mechanisms and Remedies”, en EIDE, A., KRAUSE, C. y ROSAS, A. (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2ª edición revisada, Kluwer Law International, Dordrecht/Boston/London, 2001, pp. 425-453, en p. 440.

⁵⁵ A principios de 2011, 48 Estados de un total de 167 Estados parte en el PIDCP habían declarado que aceptaban la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir comunicaciones interestatales, 59 Estados de un total de 147 Estados Parte habían aceptado la misma competencia respecto del Comité contra la Tortura, sólo uno (Guatemala) había manifestado su aceptación de esta competencia respecto del Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y 7 (entre los que no se encontraba España) de los 21 Estados parte en la CPDF habían hecho lo propio respecto del Comité contra la Desaparición Forzada.

obstáculo a la utilización de este mecanismo. La excepción a la exigencia de estos dos requisitos la constituye la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, pues en ella la utilización del mecanismo de comunicaciones interestatales no requiere la aceptación expresa del Estado afectado y, por ende, tampoco resulta operativa la exigencia de reciprocidad.

Además, a menudo su uso sólo se permite tras haber *agotado los recursos internos* que existan en el ordenamiento jurídico del Estado presuntamente infractor. Así está previsto en el PIDCP, en el PIDESC, en la CEDR, en la CAT y en la CDTM. No obstante, este requisito se exceptúa cuando la substanciación de los recursos se prolongue injustificadamente (a lo que se añade una segunda excepción en el caso de la CAT, como es que no sea probable que el recurso mejore realmente la situación de la persona que es víctima de una violación del tratado).

2. Tratados internacionales de ámbito regional.

Los diversos sistemas regionales de protección de los derechos humanos también habilitan procedimientos para que los Estados Parte puedan presentar quejas ante los correspondientes órganos de control denunciando el incumplimiento por parte de otro Estado parte de las obligaciones asumidas por vía convencional. En concreto, este mecanismo existe en el ámbito europeo, americano y africano.

En el sistema europeo esa posibilidad está prevista en el artículo 33 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) –en la versión actual, posterior a las modificaciones introducidas por los Protocolo nº 11 y nº 14⁵⁶, artículo 24 en la redacción original-, de conformidad con el cual toda Alta Parte Contratante podrá someter al Tribunal europeo de derechos humanos (TEDH) cualquier incumplimiento de lo dispuesto en el CEDH y sus Protocolos que, a su juicio, pueda ser imputado a otra Parte Contratante. A diferencia de los tratados internacionales de derechos adoptados en el marco de la ONU, las demandas interestatales no se configuran en el artículo 33 CEDH como un mecanismo facultativo, sino que el recurso a las mismas se admite sin necesidad de que el Estado denunciado haya aceptado previamente someterse a dicho mecanismo; en consecuencia, tampoco están sujetas al requisito de reciprocidad. Por otra parte, de la literalidad del artículo 35.1 (antiguo artículo 26) se infiere la necesidad de agotar previamente los recursos internos, requisito cuya aplicabilidad a las demandas interestatales ha sido confirmada tanto por la Comisión europea de derechos humanos⁵⁷ (en adelante “Comisión europea DH”) como por el TEDH⁵⁸. No obstante, sólo es exigible cuando el Estado demandante alegue violaciones de casos individuales⁵⁹ -a

⁵⁶ Protocolo nº 14 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, por el que se modifica el mecanismo de control del Convenio, hecho en Estrasburgo el 13 de mayo de 2004, y en vigor desde el 1 de junio de 2010.

⁵⁷ COM. EUR. DH, *Cyprus v. Turkey*, cit., “The Law”, § IV, en COM. EUR. DH, *Decisions and Reports*, vol. 86-A, cit., p. 139.

⁵⁸ Vid. TEDH, *Ireland v. the United Kingdom*, cit., § 159; *Denmark v. Turkey* (dec.), *Denmark v. Turkey* (dec), cit., “The Law”, § II; *Georgia v. Russia (I)* (dec.), cit., § 40.

⁵⁹ TEDH, *Ireland v. the United Kingdom*, cit., § 159, y *Denmark v. Turkey* (dec), cit., “The Law”, § II; *Georgia v. Russia (I)* (dec.), cit., § 40; vid. también PREBENSEN, S. C., “Inter-state...”, p. 540.

condición de que tales remedios sean efectivos o suficientes para reparar el daño⁶⁰; por el contrario, no será aplicable cuando la demanda se refiera a una práctica legislativa o una práctica administrativa⁶¹ (esto es, “an accumulation of identical or analogous breaches which are sufficiently numerous and inter-connected to amount not merely to isolated incidents or exceptions but to a pattern or system”⁶² con tolerancia oficial⁶³), siempre que esa práctica resulte probada⁶⁴.

También la Convención americana sobre derechos humanos (CADH) establece en su artículo 45 la competencia de la Comisión interamericana para recibir y examinar comunicaciones interestatales, si bien en este caso el mecanismo es, una vez más, opcional y está sujeto a reciprocidad (artículo 45.2). Además, el artículo 46 impone una serie de requisitos de admisibilidad, comunes a las comunicaciones presentadas por particulares⁶⁵, en concreto: el agotamiento de los recursos disponibles en la jurisdicción interna (aunque se prevén excepciones)⁶⁶, la presentación de la comunicación dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha de notificación de la decisión definitiva, y que la materia de la comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional. El uso de este mecanismo es extensible al Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”) en relación con dos derechos: la libertad sindical (derecho a fundar sindicatos y a afiliarse, previsto en el artículo 8.1.a) y el derecho a la educación. Así se dispone en el artículo 19.6 del Protocolo, que permite recurrir al sistema de peticiones ante la Comisión interamericana y, en su caso, la Corte interamericana de derechos humanos (CIDH), regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la CADH.

El tercero de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos que prevé el mecanismo de comunicaciones interestatales es el africano, el cual presenta algunas particularidades. En concreto, la Carta africana de derechos humanos y de los pueblos

⁶⁰ COM. EUR. DH, *Cyprus v. Turkey*, cit., “The Law”, § IV, en COM. EUR. DH, *Decisions and Reports*, vol. 86-A, cit., p. 139.

⁶¹ TEDH, *Ireland v. the United Kingdom*, cit., § 159, y *Georgia v. Russia (I)* (dec.), cit., § 40; COM. EUR. DH, *France, Norway, Denmark, Sweden, Netherlands v. Turkey*, cit., “The Law”, §§ 15-20; *vid.* también PREBENSEN, S. C., “Inter-state...”, p. 540.

⁶² TEDH, *Ireland v. the United Kingdom*, cit., § 159.

⁶³ COM. EUR. DH, *France, Norway, Denmark, Sweden, Netherlands v. Turkey*, cit., “The Law”, § 19; sobre los dos elementos de la práctica (repetición de actos y tolerancia oficial), *vid.* también TEDH, *Georgia v. Russia (I)* (dec.), cit., § 41.

⁶⁴ *Vid.* COM. EUR. DH, *France, Norway, Denmark, Sweden, Netherlands v. Turkey*, cit., “The Law”, §§ 21-22.

⁶⁵ Sin perjuicio, como ha señalado la Comisión interamericana, de que “los procedimientos y requisitos aplicables deben tener en consideración las especiales características y propósitos del mecanismo de comunicaciones entre Estados” (COM. INTERAM. DH, *Caso interestatal 01/06: Nicaragua c. Costa Rica*, cit., § 127).

⁶⁶ El agotamiento de los recursos internos y el plazo de 6 meses no se exigirán cuando no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o no se le haya permitido agotarlos, y haya retraso injustificado en la decisión sobre tales recursos (*vid.* artículo 46.2 de la Convención americana sobre derechos humanos).

(CAfDHP) ofrece dos vías de actuación distintas –aunque compatibles- a los Estados Parte que estimen que otro Estado parte ha violado sus disposiciones. La primera es la prevista en el artículo 47, que prevé el contacto directo entre el Estado parte que estima que se están incumpliendo las disposiciones de la CAfDHP y el Estado presuntamente infractor, mediante una comunicación por escrito en la que el primero llama la atención del segundo sobre tal circunstancia, disponiendo el artículo 48 que si la controversia no se resuelve por medios pacíficos en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de recepción de la comunicación, cualquiera de los Estados podrá someter el asunto a la Comisión africana de derechos humanos y de los pueblos (en adelante “la Comisión africana”). La segunda opción se recoge en el artículo 49, que permite que un Estado parte que no desee entrar en negociaciones bilaterales refiera directamente a la Comisión africana el incumplimiento de otro Estado parte. Ambas vías de actuación están sujetas a un requisito de admisibilidad: el agotamiento de los recursos internos –a no ser que resulte obvio que el procedimiento se prolongará indebidamente- (artículo 50). Por el contrario, el mecanismo no se configura como opcional ni como recíproco, pues la comunicación (ya sea dirigida directamente al Estado considerado infractor o ya sea referida a la Comisión africana) se podrá presentar sin necesidad de que el Estado afectado haya aceptado previamente esa competencia.

IV. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS QUEJAS INTERESTATALES: UN MECANISMO HÍBRIDO PARA GARANTIZAR COLECTIVAMENTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONVENCIONALES.

Como ya se ha argumentado, la necesidad de salvaguardar las obligaciones jurídicas internacionales recogidas en los tratados internacionales en materia de derechos humanos –caracterizadas por ser exigibles *erga omnes partes*- explica el que muchos de estos tratados permitan presentar quejas interestatales ante órganos de expertos independientes, como un mecanismo destinado a garantizar colectivamente el cumplimiento de las obligaciones jurídicas contenidas en el tratado internacional que lo establece.

Ahora bien, más allá de esa caracterización como *mecanismo de garantía colectiva del cumplimiento* de las obligaciones convencionales, es difícil llegar a precisar si las quejas interestatales son un procedimiento de control de la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos o un mecanismo de solución de diferencias, o ambos. La configuración del mecanismo en los distintos tratados internacionales que lo prevén presenta algunas diferencias significativas, y en algunos casos además la naturaleza jurídica de las quejas interestatales puede variar en función de las circunstancias en que se utilice⁶⁷. Por tanto, lo más razonable es afirmar que se trata de un mecanismo híbrido⁶⁸, en el que se superponen funciones de arreglo pacífico de las

⁶⁷ GRAEFRATH, B., “Reporting...”, p. 291.

⁶⁸ *Vid. ibid.*; OCHOA RUIZ, N., *Los mecanismos...*, p. 388, caracterizándolo como “un híbrido entre el mecanismo de comunicaciones sobre violaciones de derechos humanos y los mecanismos de solución de controversias interestatales”.

controversias y funciones de control, algo que no es extraño en el ámbito de la protección de los derechos humanos, donde las medidas de vigilancia se orientan a verificar, garantizar, promover, mejorar o inducir a la observancia de las obligaciones convencionales por los Estados⁶⁹, y por tanto cada medida puede estar configurada para satisfacer una o más de estas funciones⁷⁰. Como Zimmermann señala, “each and every decision or recommendation by a dispute settlement body created under a given treaty necessarily entails a determination of whether the State concerned has fulfilled its obligations under that treaty” y, en consecuencia, los mecanismos de arreglo de controversias incorporan en cierta medida “the potential to serve as a compliance control mechanism”⁷¹. Un análisis en detalle de las posibles funciones que las quejas interestatales pueden cumplir –control (§ 1), arreglo de controversias (§ 2), e incluso prevención de las controversias (§ 3)- permitirá percibir mejor la complejidad de la cuestión.

1. Función de control.

Para empezar, las quejas interestatales presentan características propias de un procedimiento de control del cumplimiento⁷². Graefrath apunta que, con carácter general, todos los mecanismos de queja están orientados a la supervisión, pues tratan de determinar, controlar y remediar una violación específica de una obligación internacional⁷³. En este sentido, no se puede olvidar que, respecto de algunos tratados internacionales, su activación es posible incluso desde el momento en que un Estado adopta una medida o una política que, a juicio de otro Estado, es contraria a las disposiciones del tratado del que ambos son parte, aun antes de que dicha medida o dicha política produzca víctimas de lesiones de los derechos humanos reconocidos en dicho tratado. Por tanto, una adecuada utilización de este mecanismo permitiría evaluar la oportunidad de las medidas estatales a la luz de las disposiciones convencionales y evitar de esa forma las potenciales violaciones de derechos humanos que las mismas pudieran causar.

Esta función primaria de control se aprecia con más nitidez en aquellos tratados que permiten acudir directamente al órgano de garantía para que determine si ha habido o no incumplimiento, eximiendo a las partes de cualquier obligación inicial de relacionarse en un plano bilateral, lo que hace innecesaria una previa exteriorización de la diferencia

⁶⁹ GRAEFRATH, B., “Reporting...”, p. 291.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ ZIMMERMANN, A., “Dispute resolution, compliance control and enforcement in human rights law”, en ULFSTEIN, G. (ed.), MARAUHN, T y ZIMMERMANN, A. (cols.), *Making Treaties Work. Human Rights, Environment and Arms Control*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 15-47, en p. 16.

⁷² La noción de *control internacional* incluye, de acuerdo con Garzón Clariana, tres elementos “un elemento material, consistente en una actividad de verificación; un elemento teleológico, que se concreta en el objetivo inmediato de promover el cumplimiento efectivo de ciertas pautas de conducta; y un elemento formal, la regulación por el Derecho de gentes” (GARZÓN CLARIANA, G., “El control internacional. Contribución al estudio de los controles jurídicos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 35 (1), 1983, pp. 9-28, en p. 15.

⁷³ GRAEFRATH, B., “Reporting...”, p. 313.

de posiciones entre las dos partes. Así ocurre en el caso del CEDH⁷⁴, así se permite en el sistema africano (donde existen dos vías de actuación)⁷⁵ y –de forma excepcional dentro del sistema de Naciones Unidas– así opera el procedimiento previsto en la CPDF⁷⁶ (y previsiblemente así ocurrirá también en el marco del Protocolo facultativo de la CDN, lo que evidenciaría una intensificación de esta función en los mecanismos de creación más reciente).

2. Función de arreglo de diferencias.

No obstante, el sistema de quejas interestatales está a menudo configurado más como un mecanismo de arreglo pacífico de controversias que como un procedimiento de control del cumplimiento⁷⁷. En particular, dicha caracterización parece ser la correcta en aquellos casos en los que la posibilidad de presentar quejas interestatales se somete al requisito del previo agotamiento de los recursos internos, en tanto en cuanto de la exigencia de este requisito se infiere la necesidad de que haya habido víctimas de violaciones de los derechos reconocidos por los tratados correspondientes⁷⁸, y, por consiguiente, el recurso al procedimiento de las quejas interestatales pierde por completo cualquier efecto de control y/o preventivo para, en su lugar, pasar a convertirse en un mecanismo de arreglo de la controversia suscitada entre el Estado que alega el incumplimiento por parte de otro de las disposiciones convencionales que incumben a ambos⁷⁹.

⁷⁴ De acuerdo con Pettiti, las quejas interestatales previstas en el CEDH no se concebían originalmente como un nuevo mecanismo de solución de controversias (PETTITI, L.-E., “Le système...”, p. 331).

⁷⁵ *Vid. supra* apartado III.2.

⁷⁶ La CPDF otorga un amplio margen de actuación al Comité contra la Desaparición Forzada, ante la constatación de que la configuración del mecanismo en los otros tratados del sistema de las Naciones Unidas resulta ineficiente. El Grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias hizo manifiesto su criticismo al señalar que no podía entender “why one would wish, 10 years after the end of the cold war, to restrict the powers of the committee to the exercise of a mere arbitration and conciliation function and the submission of only a brief final report containing the facts and submissions of the States parties, as envisaged in article 29 (h) (ii), rather than to authorize it to decide on the alleged violations as in the individual communication procedures or in comparable inter-State complaints procedures under the European Convention on Human Rights or relevant treaties of the International Labour Organization” (ONU, Doc. E/CN.4/2001/68, *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances*, 18 de diciembre de 2000, Annex 3: “Comments on the Draft International Convention on the protection of all persons from enforced disappearance”, p. 35).

⁷⁷ Graefrath lo denomina “an institutionalized dispute settlement procedure” (*ibid.*, p. 314). *Vid.* también OCHOA RUIZ, N., *Los mecanismos...*, p. 390, y VILLÁN DURÁN, C., *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, 1ª edición, Trotta, Madrid, 2002, pp. 438-439..

⁷⁸ *Vid.* a este respecto el artículo 21.1.c) del CAT, en el que se señala expresamente que no será necesario agotar los recursos internos cuando “no sea probable que mejore realmente la situación de la persona que sea víctima de la violación de la presente Convención”.

⁷⁹ “A dispute may be defined as a specific disagreement concerning a matter of fact, law or policy in which a claim or assertion of one party is met with refusal, counter-claim or denial by another” (MERRILLS, J. G., *International Dispute Settlement*, 4ª edición, Cambridge University Press, New York, 2005, p. 1), o, en palabras del TPJI, “a dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons” (PCIJ, *The Mavrommatis Palestine Concessions*, Objection to the jurisdiction of the Court made by his Britannic Majesty’s Government, 30th August 1924, Series A – N° 2, p. 11).

Aun así, conviene llamar la atención sobre el hecho de que, pese a la generalización del requisito del agotamiento de los recursos internos –pues en principio sólo se omite respecto de la CPDF y del futuro Protocolo facultativo de la CDN-, la exigencia de su observancia se ha caracterizado hasta la fecha por su laxitud si se evidencia una determinada práctica administrativa o legislativa o un cuadro de violaciones masivas o sistemáticas de derechos humanos⁸⁰, al menos en la práctica de los sistemas regionales. Es el caso del sistema europeo, este requisito es aplicable en aquellos supuestos en los que la demanda verse sobre casos individuales de lesiones de derechos, mientras que no será necesario agotar los recursos internos cuando se pruebe la existencia de una práctica administrativa contraria al CEDH⁸¹. Similar es el planteamiento seguido en los sistemas americano y africano. Por ejemplo, la Comisión interamericana interpretó en el asunto Nicaragua c. Costa Rica que:

“la existencia de una práctica generalizada de actos incompatibles con la Convención frente a los cuales se llegue a demostrar una tolerancia oficial que vuelva inútiles los procedimientos internos, es aplicable la excepción a la regla del agotamiento de los recursos internos, pues es presumible la inexistencia de recursos adecuados o efectivos para remediar una situación generalizada”⁸².

Este razonamiento fue el que llevó a la Comisión interamericana a inadmitir la primera comunicación estatal presentada en el sistema interamericano, que enfrentaba a Nicaragua contra Costa Rica, al estimar que Nicaragua no había acreditado “la existencia de una práctica generalizada de discriminación en Costa Rica hacia la población migrante nicaragüense”⁸³. Seguía en este punto una regla de interpretación adoptada en la II Conferencia Interamericana Extraordinaria (1965), que la llevaba a entender que “cuando existe un cuadro sistemático de violaciones generalizadas esta situación se traduce en una presunción *iuris tantum* en el sentido de que los recursos internos no son adecuados ni eficaces y por ello se prescinde de exigir su agotamiento como una mera formalidad”⁸⁴. Por su parte, en el caso africano, la comunicación presentada por la República Democrática de Congo (RDC) por violaciones masivas y sistemáticas cometidas por los Estados vecinos –Uganda, Ruanda y Burundi- en territorio congoleño fue admitida pese a que no hay constancia de que el Estado demandante utilizara las vías internas de los Estados demandados⁸⁵.

En los diferentes tratados internacionales que permiten las quejas interestatales, la función de arreglo pacífico de controversias se concreta básicamente de dos formas.

⁸⁰ Vid. COM. INTERAM. DH, *Caso interestatal 01/06: Nicaragua c. Costa Rica*, cit., § 195.

⁸¹ Vid. *supra* apartado III.2.

⁸² COM. INTERAM. DH, *Caso interestatal 01/06: Nicaragua c. Costa Rica*, cit., § 257.

⁸³ *Ibid.*, §§ 304-305.

⁸⁴ *Ibid.*, § 258.

⁸⁵ Vid. COM. AFR. DHP, *Communication 227/99 - D. R. Congo / Burundi, Rwanda and Uganda*, resuelta en la 33ª sesión de la Comisión africana, celebrada en Niamey del 15 al 29 de mayo de 2003 (*vid.* COM. AFR. DHP, *Communiqué final de la 33ème session ordinaire de la CADHP, tenue à Niamey du 15 au 29 mai 2003*, § 15, disponible en http://www.achpr.org/francais/communiqués/communiqué33_fr.html, consultada por última vez el 1/2/2011).

Una es la asignación primaria al órgano de garantía de la tarea de resolver la controversia, determinando si ha habido o no incumplimiento, lo que no excluye que en el curso del procedimiento las partes puedan llegar a un arreglo. Esta vía es la recogida en el sistema interamericano, también una de las posibilidades previstas en el sistema africano⁸⁶, y, además, está operativa en el sistema europeo y, posiblemente, en la CPDF. La otra modalidad es la habitual en el resto de los tratados internacionales de derechos humanos del sistema de Naciones Unidas, que dejan en manos de los Estados la solución de las diferencias que surjan entre ellos respecto del cumplimiento o no de las obligaciones convencionales que les incumben, mientras que el papel de los órganos de expertos queda a menudo reducido al de tercero coadyuvante a una solución pacífica de la controversia⁸⁷. En todo caso, ya sea de una u otra forma, se establece convencionalmente un régimen propio para el arreglo de las controversias que se puedan suscitar entre las partes en relación con el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones convencionales, régimen que se caracteriza por estar menos orientado a castigar al Estado incumplidor que a conseguir que éste se implique en negociaciones y enmiende su conducta⁸⁸.

Hasta la fecha, la existencia de este régimen especial sólo parece haber tenido consecuencias destacables en el sistema europeo, donde se impone expresamente el uso preferente de los mecanismos convencionales. En efecto, el artículo 55 del CEDH dispone que las Partes contratantes renuncian, salvo compromiso especial, a “prevalerse de los tratados, convenios o declaraciones que existan entre ellas, a fin de someter, por vía de demanda, una diferencia surgida de la interpretación o de la aplicación del [CEDH] a un procedimiento de solución distinto de los previstos en el [CEDH]”. Esta disposición parece haber garantizado a los órganos del sistema europeo de protección de los derechos humanos una cierta *vis atractiva* en el conocimiento de las controversias que el incumplimiento de las disposiciones del CEDH pueda haber suscitado. En cambio, en los demás sistemas regionales de protección de los derechos humanos no existen previsiones análogas, de manera que los órganos de garantía no pueden arrogarse la competencia exclusiva para conocer de las controversias que surjan en relación con la inobservancia de las obligaciones contenidas en los tratados de derechos humanos cuyo cumplimiento vigilan, aunque en el sistema americano sí se somete la admisibilidad de la comunicaciones interestatales a la observancia del *non bis in idem* internacional (artículo 46.1.c de la CADH), de lo que se infiere que el Estado deberá elegir el procedimiento de arreglo internacional al que prefiere acudir; por el contrario, en el sistema africano este requisito sólo alcanza a las demandas interpuestas por particulares u ONG (artículos 55 y 56.7 de la CAfDH).

⁸⁶ Recuérdese que en el sistema africano se admite también la opción de que los Estados comiencen con negociaciones para resolver la diferencia (*vid. supra* apartado III.2).

⁸⁷ El concreto desarrollo del procedimiento será detallado en el próximo apartado.

⁸⁸ De forma parecida a la práctica apuntada por Shihata en relación con los tratados medioambientales (SHIHATA, I. F. I., “Implementation, Enforcement, and Compliance With International Environmental Agreements – Practical Suggestions in Light of the World Bank’s Experience”, *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 9 (1), 1996, pp. 37-51, en p. 45). Al respecto, *vid.* también CHAYES, A. y HANDLER CHAYES, A., *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1995, pp. 22-28.

Tampoco en el sistema de la ONU se da un tratamiento homogéneo a la relación entre las comunicaciones interestatales y otros procedimientos de solución de controversias, aunque la regla general es la no exclusividad de los comités de vigilancia de los tratados en el arreglo de las controversias que surjan en relación con la aplicación de las correspondientes convenciones. Así, por ejemplo, tanto el artículo 44 del PIDCP como el artículo 78 de la CDTM establecen que sus disposiciones no privarán a los Estados Parte recurrir a otros medios de solución de controversias, de conformidad con tratados internacionales entre ellos. En el caso de la CDTM, esta previsión remite expresamente a las disposiciones relativas a las comunicaciones interestatales y se complementa con la cláusula del artículo 92.1, conforme a la cual toda controversia relativa a la interpretación o aplicación del tratado que no se solucione por la vía de la negociación se someterá a arbitraje a petición de una de las partes en la controversia, aunque, si pasados seis meses desde la presentación de la solicitud de arbitraje no hay acuerdo sobre la organización del mismo, la controversia se podrá someter al TIJ. En todo caso, los Estados pueden excluir la aplicación de esta cláusula (artículo 92.2).

Este mismo proceder se recoge tanto en la CAT (artículo 30.1) como en la CPDF (artículo 42.1), con la única diferencia de que ambos aluden al intento previo de solucionar la diferencia “mediante negociación o *a través de los procedimientos previstos expresamente en la presente Convención*” (cursiva añadida) antes de recurrir al arbitraje o, a falta de acuerdo sobre la organización del arbitraje, al TIJ. Aunque de nuevo se trata de una cláusula facultativa (artículos 30.2 CAT y 42.2 CPDF, respectivamente), pone en evidencia una cierta preferencia por el uso de las comunicaciones interestatales como régimen propio de arreglo de controversias previsto en los tratados. Esa preferencia se observaría igualmente respecto de la CEDR, que también hace referencia en su artículo 22 a las controversias que no se resuelvan “mediante negociaciones o mediante los procedimientos que se establecen expresamente en ella”⁸⁹. No obstante, a diferencia de la CAT y la CPDF, sólo dispone el recurso directo al TIJ (sin plantear previamente la posibilidad de un arbitraje), salvo acuerdo entre las partes en la controversia sobre otro modo de solucionarla, y no permite a los Estados excluir la aplicación de dicha cláusula.

Por último, en lo que respecta al Protocolo facultativo del PIDESC y al futuro Protocolo facultativo a la CDN, más allá de ofrecer los buenos oficios de los respectivos Comités para ayudar a resolver las diferencias que sobre el cumplimiento puedan surgir entre los Estados Parte, no hacen ninguna referencia que excluya el recurso a otros procedimientos de solución de controversias.

3. Función de prevención de controversias.

Hay incluso una tercera función que este mecanismo podría cumplir, ya que, en algunos tratados, la configuración de ciertas fases del procedimiento parecen estar orientadas no

⁸⁹ Nótese, de todas formas, que en el asunto relativo a la *aplicación de la CEDR* (Georgia v. Federación Rusa) se planteó si el uso de negociaciones y el uso de los mecanismos previstos en el tratado como condiciones previas al recurso ante el TIJ presentaban un carácter alternativo o cumulativo (ICJ, *Application...*, *cit.*, Judgment, § 119), cuestión ésta que el TIJ no entró a resolver (*ibid.*, § 183).

al control ni a la solución de diferencias, sino a evitar las controversias⁹⁰, en tanto en cuanto se obliga a los Estados que hacen uso de esta vía de actuación a que, como primera medida, contacten con el Estado que consideran incumplidor, sin que ello tenga necesariamente como consecuencia el surgimiento de una controversia. En efecto, una vez que el primer Estado ha fijado su posición en relación con el comportamiento del Estado demandado, este segundo puede sencillamente allanarse a las pretensiones del primero o bien indicarle los recursos que están disponibles en su ordenamiento, de manera que no es imprescindible que exteriorice su oposición y que ello dé lugar a una diferencia.

Esta fase preliminar, seguida de la articulación de vías para la solución de la eventual controversia que pueda surgir si este primer paso no da resultado, se observa, por ejemplo, en los artículos 41 del PIDCP⁹¹, 10 del Protocolo facultativo del PIDESC, 21 de la CAT, o 76 de la CDTM. En todos estos casos, el procedimiento previsto se inicia con contactos directos entre los Estados implicados (el Estado Parte que considere que otro Estado Parte no está cumpliendo con sus obligaciones convencionales en virtud del Pacto, podrá, mediante comunicación por escrito, señalar el asunto a la atención de ese Estado Parte, sin perjuicio de que también pueda informar al correspondiente comité). El Estado receptor cuenta con un plazo de tres meses para ofrecer al Estado que haya enviado la comunicación “una explicación u otra declaración por escrito en la que aclare el asunto, la cual hará referencia, hasta donde sea posible y pertinente, a los procedimientos nacionales y a los recursos adoptados, en trámite o que puedan utilizarse al respecto”. Si la cuestión no se resuelve de manera satisfactoria para ambos Estados en un plazo de seis meses desde la recepción de la comunicación inicial –o, lo que es lo mismo, si la comunicación interestatal da lugar al surgimiento de una controversia–, se prevé que cualquiera de ellos pueda remitir el asunto al comité competente.

A partir de aquí las funciones del órgano se desdoblan, ya que examinará la comunicación en sesiones privadas, pero, además, pondrá sus buenos oficios a disposición de los Estados Parte implicados con el fin de que lleguen a una solución amigable del asunto. La conclusión del procedimiento se formalizará, en uno u otro caso, mediante la presentación de un informe por parte del órgano de expertos, si bien su contenido variará ligeramente en función del desarrollo de los acontecimientos: si los Estados han llegado a una solución amigable, el informe expondrá los hechos e indicará la solución alcanzada, mientras que si tal arreglo no se hubiera alcanzado se adjuntarán, junto a la exposición de los hechos, las declaraciones por escrito y una relación de las declaraciones orales hechas por los Estados Parte implicados. Además, el artículo 42 PIDCP prevé que, en ausencia de solución satisfactoria para ambas partes, el comité podrá designar una comisión especial de conciliación para que conozca del asunto y, en su caso, presente sus observaciones sobre posibles vías de solución. Esa posibilidad también existe en la CAT (artículo 21.e), pero no en relación con la CDTM, ni con el PIDESC, ni con la CDN.

⁹⁰ Vid. GRAEFRATH, B., “Reporting...”, p. 291.

⁹¹ Vid. SCHEININ, M., “The International Covenant on Civil and Political Rights”, en ULFSTEIN, G. (ed.), MARAUHN, T y ZIMMERMANN, A. (cols.), *Making...*, pp. 48-69, en p. 54.

También el mecanismo previsto en el artículo 11 de la CEDR incluye una fase previa que puede o no dar lugar al surgimiento de una controversia, aunque el desarrollo del procedimiento es, en este caso, algo diferente. Así, no se inicia con un contacto directo entre los Estados implicados, sino que el Estado demandante señalará el asunto a la atención del comité, que será el que transmita la comunicación al Estado demandado. Éste dispondrá de un plazo de tres meses para presentar al órgano de expertos explicaciones e indicar las medidas que hubiera adoptado. Si en los seis meses siguientes a la recepción de la comunicación por el Estado demandado el asunto no se resuelve mediante negociaciones u otro procedimiento, cualquiera de los dos Estados podrá someter de nuevo el asunto al comité. Éste, sin embargo, no dará una opinión sobre el asunto, sino que, en virtud del artículo 12 de la CEDR, una vez haya estudiado el caso, el Presidente nombrará una Comisión Especial de Conciliación, integrada por cinco personas designadas con el consentimiento pleno y unánime de las partes en la controversia, y que no tienen por qué ser miembros del comité (salvo que en tres meses no haya acuerdo entre los Estados implicados en la controversia sobre los integrantes de dicha comisión, en cuyo caso serán elegidos por el propio órgano de vigilancia de entre sus propios miembros).

Si bien, como se puede observar, la función de los comités en estos supuestos se limita por lo general a la determinación de los hechos, nótese que, adicionalmente, tanto la CDTM como el Protocolo facultativo del PIDESC permiten a los respectivos comités “transmitir únicamente a los Estados Parte interesados cualesquiera observaciones que considere[n] pertinentes al asunto entre ambos” (artículos 76.1.h.ii y 10.1.h.ii, respectivamente), lo que, en buena medida, evidencia una vez más la atribución a los órganos de expertos de competencias de control del cumplimiento, control que se puede traducir en observaciones a los Estados que permitan orientar su comportamiento hacia la efectiva observancia de las disposiciones convencionales. Adicionalmente, una declaración de incumplimiento podría servir también como medida no sancionadora de aplicación (*soft enforcement*), por su efecto vergonzante para el Estado incumplidor (*naming and shaming*)⁹²; no obstante, tal efecto queda muy diluido en estos supuestos, en la medida en que se prevé que las observaciones de los comités sean transmitidas únicamente a los Estados implicados y, por tanto, no recibirán publicidad.

En definitiva, y volviendo a la idea con la que se abría este apartado, ya sea con el carácter preventivo propio de los procedimientos control, ya sea a través de la solución de controversias surgidas tras el presunto incumplimiento de las obligaciones convencionales, o tratando de evitar la aparición de tales controversias, de lo que no cabe duda es de que las quejas interestatales son un mecanismo de garantía del cumplimiento de las obligaciones previstas en aquellos tratados internacionales que las permiten, el cual se concreta en la atribución al órgano de expertos establecido

⁹² ULFSTEIN, G., MARAUHN, T. y ZIMMERMANN, A., “Introduction”, en ULFSTEIN, G. (ed.), MARAUHN, T y ZIMMERMANN, A. (cols.), *Making...*, pp. 3-12, en p. 12 ; OCHOA RUIZ, N., *Los mecanismos...*, p. 394.

convencionalmente de las competencias necesarias para vigilar la adecuación del comportamiento de los Estados a las obligaciones convencionales por ellos asumidas⁹³.

V. EL ESCASO USO DE LAS QUEJAS INTERESTATALES EN LA PRÁCTICA INTERNACIONAL.

Pese a estar previstas en la mayor parte de los principales tratados internacionales de derechos humanos, el éxito de las quejas interestatales puede calificarse en el mejor de los casos de relativo, pues el recurso a las mismas es exiguuo y no siempre atiende a la razón última que inspira este mecanismo de garantía colectiva, esto es, la defensa del interés común en el respeto y la protección de los derechos humanos.

En efecto, la utilización de este mecanismo es significativamente escasa, incluso en aquellos sistemas de protección de los derechos humanos en los que su uso no está sujeto a la aceptación del Estado demandado ni a la reciprocidad. La práctica en la materia en el sistema de Naciones Unidas es el ejemplo más llamativo del poco predicamento que puede llegar a tener, pues hasta la fecha ninguna comunicación ha sido presentada por un Estado Parte de alguno de los tratados en materia de derechos humanos adoptados en el seno de la ONU. Esta escasa trascendencia práctica explicaría el desinterés de los Estados por incorporarlo al Protocolo facultativo a la CEDAW⁹⁴ y al Protocolo facultativo a la CDPD⁹⁵, pese a la demanda de las organizaciones no gubernamentales de que se incorporara dicha posibilidad, no sólo en previsión de que se

⁹³ Sobre la inclusión de las quejas interestatales dentro de las funciones de vigilancia de los órganos de expertos, *vid.* MECHLEM, K., "Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 42 (3), 2009, pp. 905-948, en p. 922.

⁹⁴ *Vid.* ONU, Doc. A/50/38, *Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 14º período de sesiones*, "Sugerencia nº 7: Elementos de un protocolo facultativo de la Convención", p. 5, § 28.

⁹⁵ Aunque en la reunión de Bangkok sí se había considerado necesario que el comité que se creara para vigilar el cumplimiento de la CDPD tuviera competencia para recibir comunicaciones interestatales (AD HOC COMMITTEE ON A COMPREHENSIVE AND INTEGRAL INTERNATIONAL CONVENTION ON PROTECTION AND PROMOTION OF THE RIGHTS AND DIGNITY OF PERSONS WITH DISABILITIES, *Compilation of proposals for a Comprehensive and Integral International Convention to Promote and Protect the Rights and Dignity of Persons with Disabilities*, New York, 16-27 June 2003 § 36), este mecanismo no fue recogido en la propuesta del presidente sobre elementos de aplicación, implementación y control de la convención (*vid.* AD HOC COMMITTEE ON A COMPREHENSIVE AND INTEGRAL INTERNATIONAL CONVENTION ON PROTECTION AND PROMOTION OF THE RIGHTS AND DIGNITY OF PERSONS WITH DISABILITIES, *Chair's Draft Elements of a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities - Draft Elements on Implementation: Application, Implementation and Monitoring of the Convention*, 24 de diciembre de 2003, en particular el modelo B). En la séptima y última sesión del Comité Ad Hoc, hubo diversas opiniones contrarias o indecisas sobre la necesidad de introducir un mecanismo de comunicaciones interestatales (Serbia y Montenegro y Austria –actuando en nombre de la Unión Europea-, *vid.* AD HOC COMMITTEE ON A COMPREHENSIVE AND INTEGRAL INTERNATIONAL CONVENTION ON PROTECTION AND PROMOTION OF THE RIGHTS AND DIGNITY OF PERSONS WITH DISABILITIES, *Daily summary of discussion at the seventh session - 3 February 2006*, disponible en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum03feb.htm>, consultado por última vez el 1/2/2011).

podiera producir en el futuro un aumento del interés de los Estados por recurrir a este mecanismo, sino también porque “la inclusión de ese procedimiento reforzaría el principio de que las obligaciones en materia de derechos humanos son obligaciones *erga omnes*”⁹⁶. No obstante, la tendencia a prescindir de este mecanismo, que parecía consolidarse tras la adopción de los tratados mencionados, se quebró con la CPDF, adoptada sólo una semana después de la CDPD en 2006, en la que sí se atribuye competencia al Comité contra la Desaparición Forzada para conocer de las comunicaciones interestatales presentadas por los Estados Parte. De igual manera, el Protocolo facultativo del PIDESC, adoptado en 2008, también prevé dicha posibilidad⁹⁷, así como el texto de Protocolo facultativo a la Convención de Derechos del Niño aprobado por el Consejo de Derechos Humanos⁹⁸.

Por el contrario, a diferencia del sistema ONU, el mecanismo de las quejas interestatales sí ha sido utilizado dentro de los sistemas regionales, aunque los precedentes son ciertamente escasos y la práctica en la materia dista mucho de ser habitual y/o generalizada. De hecho, la mayor parte de los casos se concentran en el sistema europeo (dieciséis demandas agrupadas en ocho asuntos⁹⁹), mientras que en el sistema africano

⁹⁶ ONU, Doc. E/CN.6/1996/10, *Elaboración de un proyecto de protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Informe del Secretario General*, 10 de enero de 1996, p. 27, § 124.

⁹⁷ En ninguno de los dos supuestos aportan los trabajos preparatorios información concluyente que explique por qué se optó por incorporar las comunicaciones interestatales. Respecto de la CPDF parece haber atendido a una demanda de algunas delegaciones estatales (*vid.* ONU, Docs. E/CN.4/2004/59, *Informe del Grupo de Trabajo entre períodos de sesiones, de composición abierta, encargado de elaborar un proyecto de instrumento normativo jurídicamente vinculante para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, 23 de febrero de 2004, §§ 159-160, evidenciando el interés de unas delegaciones por que se incluyan y las dudas de otras sobre su utilidad, y E/CN.4/2006/57, *Informe del Grupo de Trabajo entre períodos de sesiones, de composición abierta, encargado de elaborar un proyecto de instrumento normativo jurídicamente vinculante para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, 2 de febrero de 2006, § 64, confirmando que las comunicaciones interestatales se prevén en el proyecto de convención a propuesta de algunas delegaciones), mientras que en el caso del Protocolo facultativo del PIDESC habría sido una propuesta introducida a sugerencia de algunas delegaciones por la presidenta-relatora del Grupo de Trabajo de composición abierta encargado de estudiar las opciones para la elaboración de un protocolo facultativo del PIDESC (*vid.* ONU, Docs. E/CN.4/2005/52, *Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta encargado de estudiar las opciones para la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su segundo período de sesiones*, 10 de febrero de 2005, § 109, k); E/CN.4/2006/WG.23/2, *Elementos para la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Documento analítico preparado por la Presidenta-Relatora, Sra. Catarina de Albuquerque*, 21 de noviembre de 2005, § 34; E/CN.4/2006/47, *Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta encargado de estudiar las opciones para la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su tercer período de sesiones*, 14 de marzo de 2006, § 76).

⁹⁸ *Vid. supra* apartado III.1.

⁹⁹ Nótese que, mientras que la lista actualizada de demandas interestatales proporcionada por el servicio de estadísticas del TEDH (la tabla está disponible en http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/5D5BA416-1FE0-4414-95A1-AD6C1D77CB90/0/Requêtes_interétatiques_EN.pdf, consultada por última vez el 1/2/2011) recoge 16 demandas agrupadas en ocho asuntos, el informe explicativo del Protocolo n° 14 al CEDH habla de veinte a 1 de enero de 2004 (*vid.* COE, *Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention (CETS No. 194)*, nota 3; *vid.* también ARAMBULO, K., *Strengthening the*

los ejemplos se reducen a dos comunicaciones planteadas por la RDC contra Estados vecinos en la zona de los Grandes Lagos –aunque sólo la primera prosperó-¹⁰⁰, la misma cantidad que en el sistema interamericano, donde los únicos precedentes son la comunicación presentada por Nicaragua contra Costa Rica y la presentada por Ecuador contra Colombia, de las cuales sólo la segunda ha sido admitida por la Comisión interamericana y está siendo objeto de estudio en la actualidad¹⁰¹.

Para explicar el poco uso que se da a este mecanismo se han sugerido diferentes motivos, como son razones estructurales¹⁰² (§ 1), de eficiencia y eficacia (§ 2), y, sobre todo, razones políticas (§ 3).

1. Razones estructurales.

Una de las razones estructurales apuntadas por la doctrina que más peso parece tener a la hora de explicar por qué no se recurre con más frecuencia a las quejas interestatales se encuentra el carácter facultativo del mecanismo¹⁰³, que deja en manos de los Estados la decisión de utilizarlo u optar por otra vía de actuación¹⁰⁴; incluso, el hecho mismo de que se trate de una más de las posibles vías de actuación frente a violaciones de derechos humanos es visto por Leckie como una limitación estructural adicional¹⁰⁵. A este respecto, no se puede obviar que un Estado puede también plantear la cuestión del incumplimiento de las obligaciones convencionales por parte de otro Estado invocando su responsabilidad internacional, ya que, normalmente, los tratados de derechos humanos no crean un régimen autocontenido en materia de incumplimiento, de forma que la existencia de un mecanismo de quejas interestatales no excluye el recurso a las normas de Derecho internacional general¹⁰⁶. La falta de uso puede haber generado

Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Theoretical and Procedural Aspects, Intersentia, Antwerpen/Groningen/Oxford, 1999, p. 183, nota 45, apuntando el mismo número en agosto de 1998) –por lo tanto 22 con las presentadas por Georgia contra Rusia-. Estas divergencias en el cálculo se deben a que es posible contar de distintas formas, en función de que se computen separadamente las demandas o se agrupen, por lo que la cifra que aquí se manejará será la primera, por ser la más actualizada y la que oficialmente proporcionada el servicio de estadísticas del propio TEDH.

¹⁰⁰ COM. AFR. DHP, *Communication 227/99*, cit., y *Communication 277/03 - D. R. Congo / Burundi, Rwanda and Uganda*.

¹⁰¹ El 11 de junio de 2009 Ecuador presentó una comunicación en la que alegaba que Colombia había violado diversas disposiciones de la CADH en perjuicio de un ciudadano ecuatoriano, Franklin Guillermo Aisalla Molina, quien presuntamente habría sido víctima de una ejecución extrajudicial en el marco de la operación *Fénix* el 1 de marzo de 2008 (vid. COM. INTERAM. DH, *Petición Interestatal PI-02, Ecuador – Colombia*, cit.).

¹⁰² LECKIE, S., “The Inter-State Complaint Procedure in International Human Rights Law: Hopeful Prospects or Wishful Thinking?”, *Human Rights Quarterly*, vol. 10 (2), 1988, pp. 249-303, en p. 251.

¹⁰³ *Ibid.*; OCHOA RUIZ, N., *Los mecanismos...*, p. 400.

¹⁰⁴ GRAEFRATH, B., “Reporting...”, p. 313.

¹⁰⁵ LECKIE, S., “The Inter-State...”, p. 251.

¹⁰⁶ ZIMMERMANN, A., “Dispute...”, p. 37. A este respecto, el Comité de Derechos Humanos ha señalado expresamente que “el mero hecho de que exista un mecanismo interestatal oficial para la presentación al Comité de Derechos Humanos de reclamaciones contra los Estados Parte que hayan formulado la declaración de conformidad con el artículo 41 no significa que este procedimiento sea el único método que reconozca a los Estados Parte la posibilidad de manifestar interés por los actos de otros

además un círculo vicioso, en el sentido de que la ausencia de precedentes en el recurso a este mecanismo respecto de los tratados adoptados en el seno de la ONU puede a su vez estar desmotivando a los Estados a recurrir al mismo y determinándolos a optar por otros procedimientos políticos o incluso por recurrir al TIJ¹⁰⁷.

Ciertos aspectos procedimentales podrían también operar como elementos disuasorios. Un ejemplo podría ser el hecho de que los comités tengan una composición cerrada y no se prevea la posibilidad de incorporar jueces *ad hoc* cuando se presenta una queja interestatal, por lo que los Estados corren el riesgo de que no tener ningún nacional en el comité cuando la queja se examine¹⁰⁸. Igualmente, el requisito impuesto por la mayoría de los tratados de agotar los recursos internos antes de presentar una queja interestatal no sólo puede reducir los potenciales casos que podrían llegar al correspondiente órgano de expertos (ya que se da la oportunidad de resolverlos en el orden interno del Estado), sino que además es una circunstancia que desincentiva el recurso a las quejas interestatales¹⁰⁹, en favor de otros mecanismos más expeditivos e inmediatos; no obstante, también es cierto que esta regla tiene un alcance mucho más limitado en las quejas interestatales que en las individuales, pues es frecuente en aquellos casos que pueden dar lugar a una queja interestatal que no existan remedios internos¹¹⁰. Por último, tampoco resultan muy alentadora la lentitud con la que normalmente se desarrolla el procedimiento¹¹¹, ni tampoco la confidencialidad que suele envolverlo, que merman su utilidad como mecanismo de actuación frente a violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos¹¹².

2. Razones de eficiencia y eficacia.

Entre los motivos que pueden llevar a un Estado a no recurrir a este mecanismo también se encuentra su poca eficiencia, pues su alto coste procedimental¹¹³ no siempre está en consonancia con los resultados que se obtienen¹¹⁴; es más, ese coste puede evitarse, por ejemplo, si en su lugar se opta por utilizar medidas de presión propias de un modelo gradual de política exterior en materia de derechos humanos¹¹⁵ o por otros medios de

Estados Parte. Por el contrario, se debe considerar que el procedimiento del artículo 41 complementa, y no limita, el interés recíproco de los Estados Parte en el desempeño de las obligaciones por los demás Estados Parte” (ONU, Doc. CCCPR/C/21/Rev.1/Add.13, *Observación general N.º 31, cit., § 2*).

¹⁰⁷ ZIMMERMANN, A., “Dispute...”, p. 37.

¹⁰⁸ SCHEININ, M., “The International...”, *cit.*, p. 56.

¹⁰⁹ OCHOA RUIZ, N., *Los mecanismos...*, p. 401.

¹¹⁰ GRAEFRATH, B., “Reporting...”, p. 314.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 316.

¹¹² *Ibid.*, pp. 316-317.

¹¹³ KÄLIN, W. y KÜNZLI, J., *The Law...*, p. 235; OCHOA RUIZ, N., *Los mecanismos...*, p. 401; BANK, R., “Country-oriented...”, *cit.*, p. 146, nota 2.

¹¹⁴ Por ejemplo, en su análisis de la experiencia en el uso de las demandas interestatales dentro del sistema europeo, Prebensen estima que sólo el asunto Irlanda c. Reino Unido tuvo un claro impacto satisfactorio, pues llevó a que se abandonaran los métodos de interrogatorio cuestionados incluso antes de que el TEDH hubiera dictado sentencia, mientras que en el resto de casos el impacto no ha sido tan positivo o resulta más difícil de cuantificar (PREBENSEN, S. C., “Inter-state...”, p. 550).

¹¹⁵ *Vid.* KÄLIN, W. y KÜNZLI, J., *The Law...*, p. 235.

arreglo de carácter político e informal¹¹⁶. En este sentido, hay quien estima que no ayuda a potenciar su uso el que los tratados internacionales de derechos humanos a menudo prevean otros mecanismos que resultan más prácticos y presentan menos riesgo político¹¹⁷, como las quejas individuales¹¹⁸.

Además, se ha argumentado que su eficacia es más bien baja¹¹⁹, pues, aunque las quejas interestatales sirven para llamar la atención sobre violaciones de derechos humanos y así conseguir que se incremente la presión diplomática, lo cierto es que nunca han llegado a ser un remedio efectivo ante las violaciones de derechos¹²⁰; de hecho, los resultados que se obtienen por esta vía pueden lograrse también mediante el recurso a otros mecanismos menos onerosos, como son, por ejemplo, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos o incluso la celebración de una sesión especial por parte de este órgano¹²¹. Entre las razones que explicarían esa poca eficacia podría encontrarse un rasgo de las quejas interestatales que es criticado por Graefrath, cual es que éstas no están bien estructuradas para despolitizar un conflicto, en la medida en que se limitan al análisis de los aspectos jurídicos específicos de una determinada situación¹²².

3. Razones políticas.

Sea como sea, existe consenso entre la doctrina en que son las razones políticas las que más peso tienen a la hora de determinar a un Estado a presentar una queja contra otro por incumplimiento de disposiciones convencionales en materia de derechos humanos, poniendo de manifiesto la “tensión dialéctica” entre la soberanía de los Estados y la protección internacional de los derechos humanos¹²³.

Así, se ha apuntado como una explicación del poco éxito de las quejas interestatales el que su interposición requiere un grado de preocupación altruista por la situación de las personas sujetas a la jurisdicción de otros Estados que es poco frecuente en las relaciones internacionales¹²⁴. Otros posibles motivos pueden ser el temor a ser objeto

¹¹⁶ Vid. SCHEININ, M., “International mechanisms and procedures for implementation”, en HANSKI, R. y SUKSI, M. (eds.), *An Introduction to the International Protection of Human Rights*, 2ª edición revisada, Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku / Åbo, 2004, pp. 429-452, en p. 439.

¹¹⁷ OCHOA RUIZ, N., *Los mecanismos...*, p. 400; VILLIGER, M. E., “The European Convention on Human Rights”, en ULFSTEIN, G. (ed.), MARAUHN, T y ZIMMERMANN, A. (cols.), *Making..., cit.*, pp. 70-90, en p. 79. No se puede obviar, además, que las quejas individuales carecen de la carga política que sí presentan las interestatales (VAN DIJK, P., VAN HOOFF, F., VAN RIJN, A. y ZWAAK, L. (eds.), *Theory...*, p. 51).

¹¹⁸ PREBENSEN, S. C., “Inter-state...”, p. 556.

¹¹⁹ OCHOA RUIZ, N., *Los mecanismos...*, p. 401.

¹²⁰ GREER, S., *The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 24-25.

¹²¹ KÄLIN, W. y KÜNZLI, J., *The Law...*, p. 235.

¹²² GRAEFRATH, B., “Reporting...”, p. 314.

¹²³ CARRILLO SALCEDO, J. A., *Soberanía...*, p. 15.

¹²⁴ GREER, S., *The European...*, p. 24.

una contra-demanda¹²⁵ o el riesgo de que la presentación de una queja sin que el Estado demandante tenga un especial interés en el asunto puede ser contraproducente y agitar el conflicto¹²⁶. Pero, sobre todo, la principal razón que desincentiva la presentación de quejas de este tipo contra otro Estado es que ello suele ser percibido como un acto inamistoso que puede acarrear consecuencias muy negativas en las relaciones políticas y/o económicas¹²⁷.

De hecho, de los casos de quejas interestatales planteados hasta la fecha, apenas dos parecen haber atendido única y exclusivamente a la voluntad de proteger los derechos humanos como interés colectivo, evidenciando así el carácter *erga omnes* de las obligaciones en materia de derechos humanos cuyo cumplimiento se reclamaba. Se trata de sendos casos planteados ante el TEDH: Dinamarca, Noruega, Suecia y Países Bajos contra Grecia, y Francia, Noruega, Dinamarca, Suecia y Países Bajos contra Turquía. Por el contrario, el resto de las quejas han estado motivadas bien por la existencia de un conflicto bilateral entre los Estados implicados, bien porque uno o varios nacional/es del Estado demandante había/n sufrido una lesión de sus derechos por parte del Estado demandado¹²⁸, y, en cualquier caso, incluso en esta segunda posibilidad no se puede excluir necesariamente que la interposición de la queja hubiera podido atender a una cierta animosidad política¹²⁹.

Puesto que los Estados son los principales garantes del cumplimiento de las obligaciones jurídicas establecidas en el tratado internacional, esta inactividad por motivos meramente políticos no ha sido, sin embargo, bien recibida en el seno de las organizaciones en las que se han adoptado los tratados de derechos humanos. Así, no se puede evitar percibir cierto reproche por parte del Comité de Derechos Humanos cuando recuerda a los Estados Parte del PIDCP que:

“Lejos de considerar que señalar posibles infracciones por otros Estados Parte de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto e instar a esos

¹²⁵ KÄLIN, W. y KÜNZLI, J., *The Law...*, p. 235; OCHOA RUIZ, N., *Los mecanismos...*, p. 399. Vid. también PETTITI, L.-E., “Le système...”, p. 336, quien destaca cómo la politización del mecanismo en el sistema europeo condujo a una política bilateral y de compromisos diplomáticos.

¹²⁶ VAN DIJK, P., VAN HOOFF, F., VAN RIJN, A. y ZWAAK, L. (eds.), *Theory...*, p. 51; OCHOA RUIZ, N., *Los mecanismos...*, p. 401; vid. también PETTITI, L.-E., “Le système ...”, p. 335, y PREBENSEN, S. C., “Inter-state...”, p. 558.

¹²⁷ VAN DIJK, P., VAN HOOFF, F., VAN RIJN, A. y ZWAAK, L. (eds.), *Theory...*, pp. 50-51; KÄLIN, W. y KÜNZLI, J., *The Law...*, p. 235; VILLÁN DURÁN, C., *Curso...*, p. 439; OCHOA RUIZ, N., *Los mecanismos...*, p. 399; LECKIE, S., “The Inter-State...”, p. 250; VILLIGER, M. E., “The European...”, p. 79; BANK, R., “Country-oriented procedures under the Convention against Torture: towards a new dynamism”, en ALSTON, P. y CRAWFORD, J. (eds.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 145-174, en 146, nota 2, aunque Bank añade que la práctica del TEDH muestra que intereses tales como los concernientes a las minorías nacionales “might overrule such diplomatic courtesies” (*ibid.*). Como ilustración de esas reticencias en la práctica internacional, vid. ONU, Doc. E/CN.6/1997/5, *Nuevas opiniones de gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales sobre un protocolo facultativo de la Convención. Informe del Secretario General*, 18 de febrero de 1997, p. 42, § 229 (posición de Chile).

¹²⁸ KÄLIN, W. y KÜNZLI, J., *The Law...*, p. 235.

¹²⁹ Vid. GREER, S., *The European...*, p. 27.

Estados a que cumplan esas obligaciones constituya un acto hostil, ello debe verse como la manifestación de un legítimo interés de la comunidad”¹³⁰.

Más contundentemente aún se expresó la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en su resolución 346 (1967), en la que manifestaba su preocupación por las graves violaciones de derechos humanos que se estaban produciendo en Grecia tras el golpe de Estado de los coroneles, al afirmar que, en un caso grave como éste, los Estados tenían la obligación de utilizar el mecanismo de las quejas interestatales, y que, si no lo hacían, “the mechanism of collective guarantee of human rights set up by the Convention runs the risk of becoming meaningless”¹³¹. El uso de este mecanismo era visto, por tanto, no como un derecho fundamentado en un interés legítimo, sino incluso como una obligación de los Estados Parte del tratado, responsables primarios de la garantía colectiva de los derechos reconocidos en el CEDH.

VI. LA UTILIZACIÓN DE LAS QUEJAS INTERESTATALES EN SITUACIONES DE CRISIS: VENTAJAS E INCONVENIENTES.

Aun siendo las quejas interestatales poco frecuentes, llama la atención que la gran mayoría de las que se han presentado hasta la fecha se hayan referido a violaciones de derechos humanos en contextos fácticos que podrían calificarse de *crisis*, esto es, en situaciones de excepcionalidad motivada por “la existencia de un peligro público o emergencia excepcionales que ponen en peligro la existencia del propio Estado o de sus instituciones, amenazan significativamente su independencia o su seguridad, o comportan un serio riesgo de desestabilización de la paz social”¹³². En tales circunstancias, el Estado se encuentra en la nada sencilla tesitura de tratar de restaurar el orden y recuperar la normalidad institucional y social sin dejar de observar las obligaciones jurídicas internacionales de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Y es precisamente en atención a la excepcionalidad de las situaciones de crisis que los tratados internacionales en materia de derechos humanos suelen prever cláusulas de flexibilidad que permiten a los Estados restringir o incluso derogar las obligaciones convencionales adquiridas¹³³. Aun así, es innegable que las situaciones de crisis conforman un escenario particularmente propicio para la comisión de violaciones de derechos humanos, pues, invocando la necesidad de eliminar la amenaza que se cierne sobre el Estado, los Estados tienden a adoptar medidas derogatorias excesivas y a inaplicar normas básicas de derechos humanos¹³⁴.

¹³⁰ ONU, Doc. CCCPR/C/21/Rev.1/Add.13, *Observación general N.º 31, cit.*, § 2.

¹³¹ APCE, *Resolution 346 (1967) on the situation in Greece*, 23 de junio de 1967, § 10.

¹³² BONET PÉREZ, J., “Introducción al tratamiento jurídico por el derecho internacional de los derechos humanos de las situaciones de crisis: parámetros de acción estatal y límites”, *Working Papers “El tiempo de los derechos”*, n.º 8, 2011, p. 3, disponible en <http://www.tiempodelosderechos.es/materiales/working-papers.html> (consultado por última vez el 21/9/2011).

¹³³ *Vid.* por ejemplo los artículos 4 del PIDCP, 15 del CEDH, 27 de la CADH o 30 de la Carta Social Europea.

¹³⁴ ORAÁ, J., *Human Rights in States of Emergency in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1992, p. 1.

La situación de excepcionalidad puede haber sido originada por una amplia variedad de circunstancias. En concreto, siguiendo la clasificación propuesta por Oraá, cabe identificar tres tipos de crisis, en función del supuesto de hecho excepcional que las haya causado: las crisis políticas (por conflictos armados –sean de carácter internacional o interno-, disturbios internos, graves amenazas al orden público o subversión), las crisis causadas por catástrofes naturales o catástrofes públicas, y las crisis económicas¹³⁵. Cualquiera de estas situaciones puede dar lugar a incumplimientos de las obligaciones convencionales de los Estados en materia de derechos humanos y respecto de cualquiera de ellas sería factible la presentación de una queja interestatal. Esta precisión es particularmente relevante en lo que respecta a las crisis económicas, dado que, hasta la adopción del Protocolo facultativo del PIDESC, la posibilidad de interponer una queja interestatal era prácticamente inexistente (salvo en el marco de la OIT¹³⁶, en el caso del sistema interamericano respecto de un reducido número de derechos¹³⁷ o en supuestos en los que se intentara una protección indirecta a través de derechos civiles y políticos), lo que era visto como una importante limitación estructural del mecanismo¹³⁸.

Tomando esta caracterización y clasificación de las crisis como referencia, se ha de señalar que, de la veintena de quejas interestatales planteadas hasta la fecha, prácticamente todas se referían a la violación de derechos humanos en situaciones de crisis, y en todos los casos se trataba de crisis de carácter político. Así lo ejemplifican las demandas presentadas ante el TEDH en los siguientes asuntos:

- Grecia contra Reino Unido (dos demandas, en 1956 y 1957¹³⁹, por presuntas violaciones del CEDH cometidas por el régimen colonial británico en Chipre en relación con diversas leyes y reglamentos de emergencia);

¹³⁵ *Ibid.*, p. 31. *Vid.* asimismo ONU, Doc. E/CN.4/826, *Study of the right of everyone to be free from arbitrary arrest, detention and exile. Report of the Committee*, 5 de enero de 1962, § 754, donde, a partir de un estudio comparado de diversas constituciones estatales, se enumeran las siguientes circunstancias excepcionales que pueden dar lugar a medidas restrictivas o derogatorias de derechos: “international conflict, war, invasion, defence or security of the State or parts of the country; civil war, rebellion, insurrection, subversion, or harmful activities of counterrevolutionary elements; disturbance of peace, public order or safety; danger to the constitution and authorities created by it; natural or public calamity or disaster; danger to the economic life of the country or parts of it; maintenance of essential supplies and services for the community”.

¹³⁶ *Vid. supra* nota 496.

¹³⁷ *Vid. supra* apartado III.2.

¹³⁸ LECKIE, S., “The Inter-State...”, pp. 251-252.

¹³⁹ Demandas n.º. 176/56 y 299/57, admitidas el 2 de junio de 1956 y el 12 de octubre de 1957 (parcialmente), respectivamente (*vid. Decision of the Commission as to the Admissibility of the Application n.º 176/56*, en *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, vol. 2, 1958-1959, pp. 182-186, y *Decision of the Commission as to the Admissibility of the Application n.º 299/57*, en *ibid.*, pp. 186-196). Después de que las partes alcanzaran un acuerdo sobre el estatuto de Chipre, el Consejo de Ministros del Consejo de Europa (CM) decidió que no era necesario tomar ulteriores medidas (CM, *Resolution (59) 12*, 20 de abril de 1959, en *ibid.*, p. 186, y *Resolution (59) 32*, 14 de diciembre de 1959, en *ibid.*, p. 196).

- Dinamarca, Noruega, Suecia y los Países Bajos contra Grecia (cuatro demandas en 1967¹⁴⁰, por las violaciones de derechos humanos cometidas en el período subsiguiente al golpe de Estado de los coroneles, y una más en 1970¹⁴¹);
- Irlanda contra Reino Unido (dos demandas, en 1971 y 1972¹⁴², relativas a medidas extraordinarias adoptadas en el marco del conflicto norirlandés);
- Chipre contra Turquía (cuatro demandas, tres entre 1974 y 1977 y una más en 1994, siempre en relación a violaciones de derechos humanos cometidas por Turquía en el territorio de Chipre ocupado por el ejército turco¹⁴³), y
- Francia, Noruega, Dinamarca, Suecia y Países Bajos contra Turquía (cinco demandas presentadas conjuntamente en 1982¹⁴⁴ denunciando las violaciones de derechos humanos que se estaban cometiendo en Turquía tras el golpe de estado de 1980).

Lo mismo se puede decir de las dos únicas comunicaciones interestatales presentadas hasta la fecha en el sistema africano, esto es, las presentadas por la RDC contra Uganda, Ruanda y Burundi en 1999¹⁴⁵, y exclusivamente contra Uganda en 2003¹⁴⁶, alegando la comisión masiva de graves violaciones de derechos humanos (incluidas matanzas de población civil y funcionarios civiles y militares, violaciones de mujeres y niñas,

¹⁴⁰ Demandas n.º. 3321-23/67 y 3344/67, admitidas el 24 de enero de 1968 (*vid. Decision of the Commission as to the Admissibility*, en *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, vol. 11/2, 1968, pp. 690-728) a las que se añadieron nuevas alegaciones admitidas el 25 de marzo de 1968 (*vid. Decision of the Commission as to the Admissibility of certain new allegations made by the Governments of Denmark, Norway and Sweden in the proceedings concerning applications 3321-23/67 & 3344/67*, en *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, vol. 11/2, 1968, pp. 730-780), pero que no prosperaron por la salida de Grecia del Consejo de Europa en diciembre de 1969 (*vid. Nota verbal de Grecia denunciando el CEDH*, en *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, vol. 12, 1969, p. 78, y CM, *Resolution DH (70) 1, The Greek Case*, 15 de abril de 1970).

¹⁴¹ Demanda n.º. 4448/70, admitida el 26 de mayo de 1970 (“Segundo caso griego”, *vid. Yearbook of the European Convention on Human Rights*, vol. 13, 1970, pp. 108-136), pero archivada tras la readmisión de Grecia en 1974 (*vid. CM, Resolution DH (74) 2, The Greek Case*, 26 de noviembre de 1974, en *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, vol. 17, 1974, p. 618).

¹⁴² Demandas n.º. 5310/71 y 5451/72, examinadas conjuntamente por la Comisión europea DH. El 1 de octubre de 1972 se admitió parcialmente la primera, mientras que la segunda fue archivada ese mismo año. El caso llegó al TEDH. En concreto, se cuestionaba la conformidad con el CEDH del alcance y puesta en práctica de una serie de poderes excepcionales de arresto, detención e internamiento que las autoridades norirlandesas ejercieron entre 1971 y 1975, con el fin de combatir lo que el gobierno de Reino Unido describió como “the longest and most violent terrorist campaign witnessed in either part of the island of Ireland”, a la vez que se evaluaba el maltrato que presuntamente habían sufrido las personas así privadas de su libertad (ECHR, *Ireland v. the United Kingdom*, 18 January 1978, § 10, Series A n.º. 25). Al respecto, el propio TEDH calificó expresamente de *crisis* la situación en Irlanda del Norte (*vid. ibid.*).

¹⁴³ Demandas n.º. 6780/74 y 6950/75, 8007/77 y 25781/94, admitidas el 26 de mayo de 1975, el 10 de julio de 1978 y el 28 de junio de 1996, respectivamente. El asunto llegó al TEDH, que dictó sentencia el 10 de mayo de 2001 (TEDH, *Cyprus v. Turkey* [GC], no. 25781/94, ECHR 2001-IV).

¹⁴⁴ Demandas n.º. 9940-9944/82, que la Comisión europea DH admitió por decisión de 6 de diciembre de 1983 (*vid. Yearbook of the European Convention on Human Rights*, vol. 26 (Part Two: Decisions of the European Commission and Court of Human Rights and the Committee of Ministers), 1983, pp. 1-32) y que concluyeron en un arreglo amistoso.

¹⁴⁵ COM. AFR. DHP, *Communication 227/99*, *cit.*

¹⁴⁶ COM. AFR. DHP, *Communication 277/03*, *cit.*

deportaciones de población civil de las provincias orientales a campos de concentración en Ruanda, y el saqueo de las riquezas subterráneas y de las propiedades de la población civil en dichas zonas) por las fuerzas armadas de estos tres Estados en las provincias orientales de RDC –donde desde 1998 actuaban los rebeldes-, durante la llamada “Segunda Guerra del Congo” o “Primera Guerra Mundial Africana”¹⁴⁷.

A la lista se ha de añadir la presentada ante la Comisión interamericana de derechos humanos por Ecuador contra Colombia, en relación con una ejecución forzosa de un ciudadano ecuatoriano en el marco de la operación *Fénix*, una ofensiva lanzada por el ejército colombiano contra las FARC¹⁴⁸, que se enmarca, por tanto, dentro del contexto más amplio de disturbios internos y enfrentamientos entre el Estado colombiano y el grupo guerrillero (a pesar de que en este caso la lucha trascendiera las fronteras colombianas).

No deja de resultar llamativo el hecho de que, ante una situación de crisis, los Estados opten por utilizar un mecanismo normalmente infrautilizado, como son las quejas interestatales. Si bien la determinación de las razones que pueden hacer que los Estados se decanten por esta vía para abordar violaciones de derechos humanos en situaciones de crisis es una cuestión que no parece haber suscitado hasta la fecha demasiado interés entre la doctrina¹⁴⁹, en la medida en que las quejas interestatales se resisten a desaparecer de la práctica internacional parece oportuno detenerse a analizar qué características propias de esta vía de actuación resultan particularmente útiles para reaccionar ante una situación de excepcionalidad en el interior de un Estado que afecte a la salvaguardia de los derechos humanos de las personas sometidas a su jurisdicción.

Dos son los principales motivos que aquí se sugieren como posible explicación del recurso a las quejas interestatales como reacción ante una situación de crisis en un Estado: la posibilidad de controlar internacionalmente la legalidad de las medidas extraordinarias adoptadas (§ 1) y la posibilidad de presentar una queja aun en ausencia de víctimas identificadas (§ 2). Asimismo se argumenta que la lentitud del procedimiento, normalmente considerada una deficiencia del mecanismo, es una desventaja en cierta medida relativa (§ 3).

¹⁴⁷ Vid. REYNTJENS, F., *The Great African War. Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006*, New York, Cambridge University Press, 2009, p. 194.

¹⁴⁸ La operación *Fénix* fue diseñada por las autoridades colombianas para ubicar el paradero de uno de los hombres fuertes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC): Luis Edgar Devia, alias “Raúl Reyes”. Localizado Raúl Reyes en un campamento de las FARC asentado en territorio ecuatoriano, a menos de dos kilómetros de la frontera con Colombia, el ejército colombiano lanzó el operativo, bombardeando en dos ocasiones el campamento y causando la muerte de unas 25 personas, entre ellas el ciudadano ecuatoriano Franklin Guillermo Aisalla Molina. No obstante, las necropsias llevadas a cabo por las autoridades ecuatorianas revelaron que se habían practicado ejecuciones extrajudiciales a personas en situación de indefensión. En el caso de Aisalla Molina, el estudio realizado por el Estado ecuatoriano reveló que éste no había fallecido a causa del bombardeo, sino como consecuencia de fuertes golpes en el cráneo infligidos por la espalda.

¹⁴⁹ Cfr. PREBENSEN, S. C., “Inter-state...”, pp. 533-559.

1. Control internacional de la legalidad de las medidas extraordinarias adoptadas.

En tanto en cuanto el mecanismo de las quejas interestatales está orientado a ofrecer una garantía colectiva del cumplimiento de las disposiciones del tratado internacional que lo prevé, sobre la base del carácter *erga omnes* de las obligaciones contenidas en el mismo, bastará con que un Estado parte en un tratado considere que una medida legislativa o administrativa adoptada por otro Estado parte no se adecúa a las previsiones del tratado para que se pueda iniciar el procedimiento. Esta posibilidad puede resultar particularmente valiosa cuando se trata de evaluar la adecuación de medidas derogatorias de las disposiciones convencionales en situaciones de crisis, pues, como se indicara al inicio de este apartado, a menudo los tratados internacionales en materia de derechos humanos admiten, en circunstancias excepcionales, la restricción e incluso la derogación de los derechos que recogen. Por consiguiente, cuando un Estado Parte de un tratado internacional de derechos humanos adopta medidas para hacer frente a una crisis, cualquiera de los demás Estados Parte podría reaccionar si estimara que las mismas no respetan las disposiciones convencionales, lo que no sólo supondría un control por parte de los demás Estados de la legalidad –tanto desde el punto de vista formal como material- de tales medidas restrictivas o derogatorias de derechos¹⁵⁰, sino que también permitiría al órgano de vigilancia verificar si las mismas se han mantenido y/o se mantienen dentro de los límites marcados por el tratado.

La cuestión de la competencia de los órganos de vigilancia para evaluar la adecuación de las medidas excepcionales adoptadas por un Estado a las obligaciones convencionales por él asumidas se planteó en el llamado *caso griego*. En efecto, ante las demandas de Dinamarca, Noruega, Suecia y Países Bajos, el gobierno griego puso en tela de juicio el derecho de control de la Comisión europea DH, argumentando que el mismo suponía “a legal Government constituted according to the Constitution”, mientras que en el caso en cuestión el gobierno era producto de una revolución y, aunque admitía que un gobierno revolucionario estaba vinculado por las obligaciones internacionales asumidas por sus predecesores, las acciones que lo mantenían en el poder, y que eran también los objetivos originales de la revolución, “could not logically be subject to the control of the Commission, any more than the reasons justifying the revolution”¹⁵¹. Sin embargo, la Comisión europea DH desestimó tal objeción, al considerar que no existía base, de acuerdo con el Derecho internacional general o con el CEDH, para sostener la tesis del gobierno griego, sino que del artículo 15 CEDH se derivaba que la Comisión europea DH era competente para examinar “the acts of governments also in political situations of an extraordinary character, such as after a revolution”¹⁵².

¹⁵⁰ Sobre este particular, resulta obvio, como apunta Bonet, que si hay un control sobre el comportamiento del Estado en estas situaciones excepcionales se incrementarán “las posibilidades de que su actuación sea calificada de no conforme a sus obligaciones jurídicas internacionales –ya que éstas son las propias de una situación de normalidad institucional y social, y, sobre esta base, se evaluarán decisiones que es probable que sean propias de la no declarada situación de excepción–” (BONET PÉREZ, J., “Introducción...”, p. 5).

¹⁵¹ Demandas n.º. 3321-23/67 y 3344/67, *Decision of the Commission as to the Admissibility*, cit., p. 714.

¹⁵² *Ibid.*, p. 724.

No obstante, como Van Dijk, Van Hoof, Van Rijn y Zwaak han advertido, no siempre será fácil evaluar el alcance exacto del control ejercido por los órganos de vigilancia en relación con la adecuación de ese tipo de medidas a las previsiones convencionales¹⁵³. En particular, esta afirmación será especialmente cierta si el caso ha llegado a conocimiento del órgano de vigilancia por la vía de una queja interestatal, y ello por causa de su naturaleza híbrida, orientada no sólo al control del cumplimiento, sino también a la solución de controversias. Así, aunque inicialmente la interposición de la queja pueda buscar que el órgano de vigilancia realice un control del cumplimiento de las disposiciones convencionales, no se ha de descartar la posibilidad –dada la naturaleza mixta del mecanismo– de que, si se alcanza un acuerdo entre las partes enfrentadas, el órgano de vigilancia considere que la queja ya ha cumplido su función y opte por no llevar a cabo de forma estricta dicho control. De hecho, como ya se indicó, es habitual que los tratados internacionales que permiten las quejas interestatales limiten la actuación del órgano de vigilancia a la mera emisión de un informe sobre los hechos cuando las partes hayan alcanzado una solución en la diferencia que mantienen sobre el cumplimiento de las disposiciones convencionales¹⁵⁴.

Así ocurrió, por ejemplo, en el asunto que enfrentó a Francia, Noruega, Dinamarca, Suecia y los Países Bajos contra Turquía, a la que se atribuía –entre otras– una violación del artículo 15.3 del CEDH¹⁵⁵. Tras haber sido admitidas las demandas, los Estados implicados llegaron a un acuerdo amistoso, lo que determinó que la labor de la Comisión europea DH en el caso se circunscribiera únicamente (en virtud del entonces artículo 30 del CEDH, actual artículo 39) a la elaboración de un breve informe sobre los hechos y la solución alcanzada¹⁵⁶. En consecuencia, aunque la Comisión europea DH concluyó en el mismo que “the settlement reached was secured on the basis of respect for Human Rights”¹⁵⁷, lo cierto es que del informe no se pueden extraer argumentos jurídicos suficientes en apoyo de esa afirmación¹⁵⁸, ya que ese documento, no está de más insistir, sólo abarca aspectos fácticos y la descripción de los términos del arreglo.

Desde otro punto de vista, los potenciales beneficios de las quejas estatales como mecanismos para activar el control de la adecuación de medidas limitativas o derogatorias de derechos humanos a las disposiciones convencionales en la materia pueden quedar desvalorizados en la práctica si las quejas son indebidamente utilizadas por los Estados. En este sentido, apunta Graefrath que su uso como una *actio popularis* brinda la ocasión de cometer abusos, utilizándola como un arma política que sirve para ejercer presión con el fin de lograr un fin político en otro ámbito¹⁵⁹. No obstante, estos excesos pueden ser filtrados por el órgano de garantía si ese uso interesado de las quejas interestatales se traduce en un incumplimiento de los requisitos de admisibilidad, como

¹⁵³ VAN DIJK, P., VAN HOOFF, F., VAN RIJN, A. y ZWAAK, L. (eds.), *Theory...*, p. 1071.

¹⁵⁴ *Vid. supra* apartado IV.3. *Vid.* también el artículo 39 del CEDH.

¹⁵⁵ Demandas n.º. 9940-9944/82, *Yearbook of the European Convention on Human Rights, cit.*, p. 4.

¹⁵⁶ COM. EUR. DH, *France, Norway, Denmark, Sweden, Netherlands v. Turkey*, appls. n.º 9940-9944/82 (joined), report of the Commission, 7 de diciembre de 1985 (*vid. Yearbook of the European Convention on Human Rights*, vol. 28, 1985, pp. 151-159).

¹⁵⁷ *Ibid.*, § 41, en p. 158.

¹⁵⁸ VAN DIJK, P., VAN HOOFF, F., VAN RIJN, A. y ZWAAK, L. (eds.), *Theory...*, p. 1072.

¹⁵⁹ GRAEFRATH, B., “Reporting...”, p. 316.

por ejemplo el agotamiento de los recursos internos o la falta de pruebas sobre la existencia de una práctica administrativa o legislativa que ponga en riesgo el respeto y la protección de ciertos derechos humanos¹⁶⁰.

2. Posibilidad de presentar una queja aun en ausencia de víctimas identificadas.

En teoría, dado el carácter *erga omnes* de las obligaciones que se pretenden garantizar, las quejas interestatales –a diferencia de las individuales- no requieren la existencia de víctimas identificadas o identificables de una presunta violación de derechos humanos para poder ser presentadas y admitidas¹⁶¹. Ello convierte a las quejas interestatales en un mecanismo adecuado para denunciar ante los órganos de vigilancia los patrones de violaciones de derechos humanos que con frecuencia son característicos de las situaciones de crisis. Es más: tal y como apenas se señalaba en el apartado precedente, en la medida en que este procedimiento se puede activar por el mero hecho de que un Estado considere que las medidas excepcionales adoptadas por otro son contrarias al tratado internacional correspondiente, incluso antes de que se hayan producido lesiones de derechos concretas e individualizables, las quejas interestatales pueden llegar a tener un alto valor preventivo para evitar que las situaciones de crisis degeneren en violaciones masivas de derechos humanos.

El potencial de las quejas interestatales para hacer frente a cuadros de violaciones generalizadas y graves propiciadas por situaciones de excepcionalidad (sobre todo política) ha sido puesto de relieve por Prebensen, quien ha afirmado al respecto que:

“This kind of avenue of complaint, not confined to individual cases but extending to any alleged breach of the Convention, has nonetheless offered a crucial means of addressing widespread and aggravated human rights violations in areas under emergency rule and, in some instances, armed tension, where democratic governance is non-existent or at its weakest and where effective remedies are not available to the aggrieved individuals either at the domestic or at the international level. [...] Situations may still arise where the means of redress offered by individual applications is inadequate and where the Contracting Parties to the Convention [CEDH] arguably have a duty to consider bringing proceedings”¹⁶².

¹⁶⁰ Un ejemplo de un uso abusivo de las demandas interestatales como herramienta de presión política es la queja interpuesta por Nicaragua contra Costa Rica ante la Comisión Interamericana (COM. INTERAM. DH, *Caso interestatal 01/06: Nicaragua c. Costa Rica*, cit.), que fue inadmitida. Esta queja fue un episodio más de las tensas relaciones entre ambos Estados por controversias fronterizas, que se evidencian en la sucesión de casos enfrentándose ante el TIJ (*vid. ICJ, Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, application instituting proceedings, 18 de noviembre de 2010 –pendiente-; *Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua)*, application instituting proceedings, 29 de septiembre de 2005, -sentencia de 13 de julio de 2009; *Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v. Costa Rica)*, application instituting proceedings, 28 de julio de 1986 –archivada por desistimiento de Nicaragua en 1987-).

¹⁶¹ *Vid. supra* apartado II.

¹⁶² PREBENSEN, S. C., “Inter-state...”, p. 538.

En su opinión, las quejas interestatales podrían ofrecer un medio muy efectivo de abordar situaciones generales o prácticas incompatibles con las obligaciones convencionales en materia de derechos humanos asumidas por los Estados¹⁶³. Y es que este mecanismo parece mucho más adecuado para hacer frente a violaciones de derechos humanos de una forma contextual, global, que para abordar casos individuales de violaciones de derechos humanos –a no ser que sea en el ejercicio de una especie de protección diplomática de los propios nacionales-¹⁶⁴. De hecho, cuando las víctimas son numerosas, una queja interestatal resulta más oportuna que el recurso a las comunicaciones individuales¹⁶⁵. Esta afirmación encuentra incluso apoyo desde el punto de vista de los contrapesos y los intereses políticos internacionales, pues, como Graefrath ha indicado, el mecanismo de las quejas interestatales “is politically too strong to be applied in isolated cases of human rights violations”¹⁶⁶.

Ahora bien, esta aptitud para hacer frente a cuadros de violaciones de los derechos humanos parece existir en el caso de los sistemas europeo, americano y africano, donde ante la existencia de un patrón de violaciones masivas o sistemáticas se flexibiliza la necesidad de individualizar a las concretas víctimas, y por ende se relaja la exigencia de agotar los recursos internos¹⁶⁷, pero resulta más cuestionable en relación con los tratados internacionales de ámbito universal¹⁶⁸. Aunque ciertamente la ausencia de precedentes impide llegar a conclusiones definitivas sobre el alcance que los órganos de vigilancia de los tratados pueden llegar a dar al requisito del agotamiento de los recursos internos, a primera vista se diría que las comunicaciones interestatales presentadas en virtud de los tratados de derechos humanos en el sistema de la ONU no pueden ser *in abstracto*, en el sentido de que aleguen que en el Estado demandado “se viola sistemáticamente un determinado derecho y se pida al Comité correspondiente que estudie la cuestión”¹⁶⁹. De todas formas, tampoco se debería descartar que, llegado el caso, los órganos de vigilancia optaran por hacer una interpretación flexible de este requisito, siguiendo los criterios predominantes en los sistemas regionales.

3. La lentitud del procedimiento: ¿un inconveniente?

Las potenciales ventajas que las quejas interestatales ofrecen como mecanismo de actuación frente a las violaciones de derechos humanos en períodos de crisis pueden sin embargo resultar debilitadas por la lentitud con la que normalmente se desarrolla el procedimiento¹⁷⁰.

Basta un veloz repaso de la práctica en la materia para que salten a la vista los largos plazos que la tramitación y resolución de una queja interestatal requieren: en el ámbito

¹⁶³ *Ibid.*, p. 557.

¹⁶⁴ GRAEFRATH, B., “Reporting...”, p. 316.

¹⁶⁵ OCHOA RUIZ, N., *Los mecanismos...*, pp. 397-398.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Vid. supra* apartados 2.III y especialmente 2.IV.

¹⁶⁸ De todos modos, *cfr.* OCHOA RUIZ, N., *Los mecanismos...*, pp. 397-398.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 392.

¹⁷⁰ *Vid.* GRAEFRATH, B., “Reporting...”, p. 316.

europeo, es habitual que entre la interposición de la demanda y la decisión de admisibilidad medien un par de años, mientras que en el sistema africano la comunicación de RDC contra sus vecinos tardó prácticamente cuatro años en ser resuelta. En los tratados internacionales adoptados en el seno de la ONU, por el contrario, los plazos deberían en teoría acortarse mucho más, pues, por regla general, desde que recibe la queja, el Estado demandado debe dar una respuesta al demandante en un plazo de tres meses y, si en seis meses desde esa misma fecha, no han llegado a ningún acuerdo tanto demandante como demandado pueden poner el asunto en conocimiento de los comités.

La dilación en alcanzar una solución es poco adecuada a las necesidades de una situación excepcional, en la medida en que la misma se caracteriza teóricamente *a priori* por su temporalidad¹⁷¹. De ello se infiere que, normalmente, una decisión del órgano de garantía que se demore años no servirá de mucho, toda vez que, teóricamente, la crisis ya se habrá superado, además de que en el entretiem po pueden haberse producido violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos que un control temprano posiblemente habría podido evitar.

No obstante, la lentitud del procedimiento puede tener también una lectura positiva, en dos sentidos. Por una parte, a lo largo de todo el tiempo que el órgano está conociendo del asunto, los tratados internacionales incentivan la consecución de una solución pacífica entre demandante y demandado, por lo que cabe la continuación de las negociaciones entre ambos y, de esta forma, el mantenimiento de una cierta presión sobre el Estado presuntamente incumplidor. Por otra parte, la tardanza en adoptar una decisión por parte del órgano de vigilancia puede servir para verificar si en efecto las medidas excepcionales se han ajustado a la exigencia de temporalidad y se han derogado una vez acabada la situación de crisis o, cuando menos, si se observa proporcionalidad entre la duración de la excepcionalidad y las medidas adoptadas¹⁷².

VII. CONSIDERACIONES FINALES.

Por sus características, las quejas interestatales presentan ventajas destacables como mecanismo de reacción ante situaciones de crisis. En primer lugar, en tanto que reflejo del carácter *erga omnes* de las obligaciones jurídicas internacionales en materia de derechos humanos, ofrecen la posibilidad de disponer de una especie de *actio popularis* que permite que todos los Estados Parte en los tratados que las articulan garanticen el cumplimiento de las disposiciones convencionales por parte de otros Estados Parte. Lógicamente, esta generalización de los entes legitimados para reclamar el cumplimiento incrementa las posibilidades de controlar la adecuación a las obligaciones jurídicas asumidas por un Estado de las medidas limitativas o derogatorias que el mismo pueda adoptar para hacer frente a una situación de excepcionalidad, puesto que, si bien los propios tratados internacionales de derechos humanos suelen autorizar tales

¹⁷¹ ORAÁ, J., *Human Rights...*, pp. 21-22; BONET PÉREZ, J., "Introducción...", p. 19.

¹⁷² Sobre este particular *vid.* BONET PÉREZ, J., "Introducción...", p. 19.

limitaciones y/o derogaciones, no es infrecuente que, aprovechando la oportunidad, los Estados se excedan y cometan abusos.

En segundo lugar, esa misma naturaleza de *actio popularis* teóricamente permite la interposición de una queja interestatal incluso cuando no haya víctimas identificadas o identificables de violaciones de derechos humanos, en la medida en que se constate la existencia de una práctica o legislación de dudosa compatibilidad con las disposiciones convencionales que incumben al Estado demandado; trasladadas estas ideas al tratamiento de una situación de crisis, resulta entonces que cualquier legislación de excepción o paquete de medidas excepcionales que se adopte en esas circunstancias puede ser objeto de control a través de este mecanismo.

En tercer lugar, aunque la lentitud con la que habitualmente se tramitan estas quejas es muy poco adecuada para coadyuvar a la solución de una crisis, no se debería excluir un efecto beneficioso de la misma, como es el ofrecer al órgano de vigilancia la oportunidad de evaluar si las medidas adoptadas se han ceñido a los parámetros establecidos convencionalmente y si han presentado un carácter temporal acorde con la excepcionalidad de las mismas, o cuando menos una proporcionalidad suficiente.

En particular, estas tres ventajas pueden predicarse de las quejas interestatales tal y como han sido diseñadas y/o aplicadas en los sistemas regionales de derechos humanos. Por el contrario, su configuración en el sistema de Naciones Unidas hace *a priori* más difícil que tales efectos positivos puedan darse, con la salvedad de la CPDF. Ello se debe a que prácticamente todos los tratados universales que las permiten las articulan como un mecanismo prioritariamente orientado a la solución amistosa de la controversia que el presunto incumplimiento de un Estado Parte ha suscitado (o, incluso, a la prevención de la controversia). En consecuencia, el control de la gestión de la crisis pasa a un segundo plano si los Estados implicados alcanzan un acuerdo, lo que evita que el órgano de vigilancia pueda llegar a ejercer tan siquiera una mínima supervisión del cumplimiento. Por el contrario, en los sistemas regionales, sin excluir la función de arreglo pacífico de las diferencias, el recurso a las quejas permite un mayor control del cumplimiento por parte del Estado que ha sido demandado. De igual manera, al menos en un plano hipotético, la configuración del mecanismo en la CPDF también resulta potencialmente adecuada para que el Comité contra la desaparición forzosa pueda desarrollar satisfactoriamente esa función de control.

Pese a todo, las quejas interestatales están lejos de ser un mecanismo popular entre los Estados, que sistemáticamente desaprovechan la oportunidad de asumir el papel de guardianes del respeto y la protección de los derechos humanos y, en su lugar, optan por actuar movidos por otro tipo de intereses que poco o nada tienen que ver con la importante función que los tratados internacionales en la materia les reservan.