

DERECHO INDIVIDUAL DE PETICIÓN DENTRO DEL ÁMBITO DEL SISTEMA GLOBAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS*

Carla Dantas

1 Introducción

El presente artículo se ha desarrollado dentro del marco teórico de las corrientes doctrinarias que atribuyen fundamentos morales al Derecho Internacional por los cuales su equidad y obligatoriedad no resultan exclusivamente de la voluntad de los Estados, adquiere validez *erga omnes*, y los Estados no detentan el monopolio de la tutela de los derechos que consagra.¹

Esta posición doctrinaria reconoce principios tales como el de la prohibición de uso de la fuerza y de la guerra, el de la igualdad entre los Estados, el de la solución pacífica de disputas y el de la protección humanitaria en los casos de guerra; surge asimismo de ella la ampliación de la agenda internacional que pasó a interferir en los ordenamientos jurídicos internos (SOARES, 2004, p. 337), disciplinando inclusive, el trato que los Estados deben reservar a sus propios nacionales.

Históricamente se destaca el contexto de creación de la Asamblea General de la ONU (AGNU) que en el ejercicio de su atribución, con foco en la promoción de los Derechos Humanos, proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Marco fundamental del proceso de internacionalización de los Derechos Humanos, pues afirmó los derechos que contiene como un ideal común que todas las naciones deben alcanzar (DALLARI, 2008, p. 55). Asimismo, el comienzo de la positivización y universalización de los Derechos Humanos, planteando que “más que proclamarlos se debe garantizarlos contra todo tipo de violación” (AMARAL, 2002, p. 642). Posteriormente la AGNU adopta pactos internacionales de Derechos Humanos

* Este artículo fue producido en la primera edición del Programa de Incentivo a la Producción Académica en Derechos Humanos, entre febrero y mayo de 2012. El programa, una colaboración entre Conectas Derechos Humanos y la Fundación Carlos Chagas, se encuentra actualmente en su segunda edición. Más informaciones se encuentran disponibles en: <http://www.conectas.org/en/sur-journal/see-the-list-of-candidates-selected-for-sur-journalundefineds-program-to-encourage-academic-production?pg=2>. Visitado en: Dic. 2012

que establecieron instituciones que apuntaban al monitoreo de los derechos previstos, propiciando el desarrollo del sistema global de protección a los derechos humanos.

Dentro de esta coyuntura, durante el siglo XX se les impuso a los Estados obligaciones internacionales direccionadas a la implementación de los Derechos Humanos, lo que desencadenó la posibilidad de responsabilizarlos internacionalmente por la falta de cumplimiento de esos deberes (RAMOS, 2012, p. 29). Se destaca el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC (sus siglas en inglés ICESCR),² el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -PIDCP (sus siglas en inglés ICCPR)³ y su primer protocolo opcional, que: a) reconocieron la necesidad de crear condiciones para que cada individuo pudiera disfrutar de sus derechos, b) establecieron obligaciones a los Estados Partes de garantizar la existencia en sus ordenamientos internos de mecanismos efectivos de defensa de los derechos reconocidos por tales instrumentos;⁴ c) previeron instrumentos internacionales para la promoción y protección de los derechos que contienen como los buenos oficios, el sistema de informes, la posibilidad de creación de la comisión de conciliación *ad hoc*,⁵ y el derecho de petición del individuo a los organismos internacionales.

El objeto de estudio del presente artículo es el instrumento internacional de defensa a los Derechos Humanos establecido por pactos internacionales aprobados por la ONU que le reconoce al individuo la posibilidad de peticionar ante los comités creados por convenciones internacionales, como es por ejemplo el derecho a peticionar ante el Comité de Derechos Humanos (CDH) (sus siglas en inglés HRC)⁶ previsto en el PIDCP y en su protocolo facultativo.⁷

Así como el PIDCP, otros tratados internacionales adoptados bajo el auspicio de la ONU prevén la posibilidad de encaminar peticiones individuales a los respectivos comités. Se trata de las siguientes convenciones:⁸

- (i) Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (sus siglas en inglés ICERD),⁹ que creó el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (sus siglas en inglés CERD);
- (ii) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (sus siglas en inglés CEDAW),¹⁰ que creó el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (sus siglas en inglés CEDAW);
- (iii) Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT),¹¹ que creó el Comité contra la Tortura (CAT); e
- (iv) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD),¹² que creó el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD).

Asimismo, es posible afirmar que durante el siglo XX surgieron diversas normas internacionales de Derechos Humanos, que proyectaron a los individuos al escenario internacional con poderes para reivindicar sus derechos, especialmente a través del derecho de petición a los comités anteriormente mencionados.

Como se demostrará más adelante, hoy es evidente la necesidad de una interacción dinámica entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno para la promoción y protección de los Derechos Humanos, lo que incluye un funcionamiento eficiente de los

sistemas regional y global de protección a estos derechos. Sobre esta cuestión Cançado Trindade señaló que “el derecho internacional y el derecho interno caminan juntos y apuntan a la misma dirección, que coincide con el propósito básico común y último de protección al ser humano” (TRINDADE, 2001, p. 34).

2 El sistema global de protección a los derechos humanos

De acuerdo a lo planteado en la primera sección, durante el último siglo se estableció un

Sector entero de Derecho Internacional, con fuerza normativa de peso, que a partir de la instalación de la ONU, en 1945 gana[ba] más y más vigor: la protección internacional a los Derechos Humanos, con una ingeniería normativa extremadamente bien construida y dotada de mecanismos de verificación para su cumplimiento.

(SOARES, 2004, p. 156)

A expresión empleada ampliamente por la doctrina para designar el sistema internacional protector de los Derechos Humanos de vocación universal, fundamentado en los propósitos establecidos por la Carta de la ONU, es el Sistema Global de Protección de los Derechos Humanos. Este sistema apunta a promover y proteger los Derechos Humanos establecidos por los tratados adoptados por la AGNU, entre los cuales se destacan los que presentamos anteriormente.

El Sistema Global de Protección a los Derechos Humanos está, especialmente, supervisado por el Consejo de Derechos Humanos (CDH), organismo de la ONU subsidiario a la AGNU y sucesor de la Comisión de Derechos Humanos en la tarea de promover y proteger estos derechos.

Es posible categorizar el Sistema Global de Protección a los Derechos Humanos en dos áreas: la *convencional*, establecida por convenciones internacionales y supervisada, fundamentalmente, por los comités creados por ellas, los denominados “*Treaty-Based Bodies*”; y la *extra convencional*, constituida por actos emanados de organismos de la ONU y compuesta por organismos creados por la Carta de la ONU o derivados de los mismos, denominados por la propia ONU de *Charter-based bodies*.¹³

El sistema *convencional*, por su parte, actúa a través de mecanismos de comprobación de violaciones a los Derechos Humanos iniciado a partir de peticiones de Estados o individuos encaminados a los comités especializados presentados anteriormente y, de acuerdo a Carvalho Ramos, tiene una naturaleza casi judicial (RAMOS, 2012, p. 75).

Cada uno de los comités convencionales de protección a los Derechos Humanos que componen el Sistema Global Convencional de Protección a los Derechos Humanos recibe soporte estructural del Secretariado General de la ONU, específicamente de la Oficina del Alto Comisariado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos¹⁴ (OHCHR),¹⁵ organismo subsidiario al Secretariado General de la ONU, responsable por promover el respeto y la implementación integral de los Derechos Humanos.¹⁶

El Secretario General de la ONU, a través del OHCHR, es el responsable por colocar a disposición de los comités convencionales de monitoreo a los Derechos Humanos, todo el personal y las instalaciones de infraestructura necesarias para el

desempeño eficaz de sus actividades.¹⁷ En el desempeño de estas tareas, el Secretario General de la ONU, a través del OHCHR, ayuda a los comités a armonizar sus métodos de trabajo, coloca a disposición el material, espacio, y personal necesario para que los comités desempeñen sus actividades, asimismo recibe las peticiones encaminadas a los comités y realiza la selección inicial, que consiste en verificar si se observaron todos los requisitos formales que se desarrollarán en la sección 3 de este trabajo, siendo también responsable por elaborar un sumario con el contenido de la petición, presentar las causas para que los comités las evalúen y mantenerlas registradas.

Los comités estudiados anteriormente, cuentan con el soporte estructural de la ONU y reportan sus trabajos a la Asamblea General de las Naciones Unidas,¹⁸ a través del Secretario General,¹⁹ -el CEDAW también lo hace a la Comisión sobre la Condición de la Mujer²⁰-, y participan oficialmente de agencias especializadas de la ONU.²¹ No obstante, estos comités son organismos independientes y presentan una composición constituida con la intención de preservar esta independencia, de acuerdo a lo que sigue a continuación.

2.1 Función y composición de los comités

Los comités convencionales presentados anteriormente tienen en común cuatro funciones:

- (i) Recibir, examinar y emitir pareceres (*concluding observations*)²² sobre los informes (*reports*) elaborados por los Estados Partes sobre los mecanismos implementados en sus territorios para que se apliquen los tratados internacionales.²³ En 2001, por ejemplo, el Comité contra la Tortura (CAT) evaluó el informe brasileño, recomendando que Brasil garantizara que la ley que tipifica el crimen de tortura se interpretara de acuerdo al artículo 1º de la Convención contra la Tortura (CAT), asimismo recomendó que Brasil mejorara el sistema carcelario e institucionalizara y reglamentara el derecho de la víctima a recibir una compensación justa por los tratamientos crueles sufridos;
- (ii) Elaborar comentarios generales (*general comments*) para auxiliar a los Estados Partes a aplicar los tratados internacionales, al determinar las obligaciones que les imponen los mismos. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos (HRC), emitió en el 2011 comentarios generales sobre el contenido y la amplitud del derecho a la libertad de expresión prevista en el artículo 19 del PIDCP;
- (iii) Decidir sobre las denuncias de falta de cumplimiento de los tratados internacionales presentadas por un Estado Parte contra otro; y
- (iv) Emitir decisiones (*views*)²⁴ sobre las denuncias de falta de cumplimiento de los tratados internacionales contenidas en las peticiones o comunicaciones individuales (*communications*) que se les presentan, lo que es objeto del presente estudio.

Los comités convencionales están compuestos por miembros independientes con reconocida competencia en el campo de los Derechos Humanos, provenientes de

diferentes regiones geográficas, formando, de este modo, comités diversificados jurídica y culturalmente. Los Estados Parte eligen los miembros de los comités convencionales a través de voto secreto en las respectivas convenciones, dentro de una lista de especialistas designados por los mismos Estados y elaborada a solicitud del Secretario General de la ONU.²⁵ Para que actúen de forma independiente los miembros del comité ejercen sus actividades a título personal y no como representante del Estado de su nacionalidad o del Estado que los propuso. Del mismo modo, no participan del análisis de los informes o de las peticiones individuales relativas al Estado en cuestión.

Asimismo, en el ejercicio de sus funciones, los comités realizan una interpretación extensiva y material de los tratados internacionales, que garantiza la mayor protección posible al sujeto jurídicamente protegido, y por lo tanto, impide la exclusión o la anulación de una protección normativa mayor. Con esto se garantiza la aplicación del principio de primacía de la norma más favorable y de máxima protección. En este contexto, tratan de ser condescendientes con los hechos comprobados, no se apegan a las formalidades típicas de interpretación y argumentaciones jurídicas comúnmente realizadas en procedimientos contenciosos, y apuntan a producir efectos reales en la conducta del Estado Parte supervisado. Esta lógica de actuación, condice con el parecer de Alberto Amaral, según quién, “la interpretación de los tratados sobre derechos humanos se atiende a criterios propios (...), el interés de las parte cede lugar a las consideraciones del orden público” (AMARAL, 2002, p. 646).

Aunque tengan una actuación independiente, los comités se guían por los mismos principios de protección a los Derechos Humanos y comparten los mismos objetivos, se los puede analizar en conjunto, y oportunamente, destacar las diferencias de su actuación.²⁶

2.2 *Los Estados Partes*

En los casos en que los comités de monitoreo están instituidos en el cuerpo del tratado principal, los Estados Partes que componen estos tratados aceptan y reconocen la competencia de los referidos comités para recibir y analizar la petición a través de una declaración expresa que pueden realizar en cualquier momento, ver en este sentido, artículo 14.1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial - ICERD. Por su lado, cuando la competencia para recibir peticiones individuales por parte de los comités fue reconocida por protocolos facultativos a los tratados, los Estados Parte deben reconocer tal competencia por medio de la ratificación del protocolo respectivo, tal como por ejemplo lo establecen los artículos 1^{os} de los protocolos facultativos a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

El depósito de la declaración internacional que acepta la competencia del comité o, de acuerdo al caso, el depósito de la ratificación del protocolo facultativo que implica aceptar la competencia del comité, son actos internacionales que obligan internacionalmente a los Estados, de acuerdo a ciertos términos y condiciones establecidas en la propia declaración o tratado internacional.

Desde el punto de vista del derecho interno, en el caso de Brasil, la promulgación

de estos actos por parte del Presidente de la República les confiere validez y ejecutoriedad dentro del ordenamiento brasileño. Se destaca, que al ser esta promulgación un acto de derecho interno, su ejecución no se confunde, y por eso mismo condiciona, el inicio de la competencia internacional de los comités para evaluar las peticiones presentadas contra Brasil ya que ella se activa dentro del plano del Derecho Internacional, por depósito de la declaración ante el Secretariado de la ONU o por la ratificación del protocolo facultativo, de acuerdo a las reglas establecidas por el propio tratado.

Actualmente, la ICERD tiene más de 150 Estados Parte, Brasil la ratificó en 1968 y la promulgó en 1969 a través del Decreto 65.810. Recién en 2002 se depositó la declaración de Brasil ante el Secretario General de la ONU reconociendo la competencia de CERD para recibir peticiones de personas de su jurisdicción, en los términos del artículo 14.1 de la ICERD. En 2003, a través del Decreto 4.738 se incorporó este acto al ordenamiento interno.

A su vez, el Comité contra la Tortura (CAT), cuenta con 150 Estados Partes. Brasil ratificó esta convención en 1989, y la promulgó en 1991, a través del Decreto 40, y hasta el momento no ha reconocido la competencia del Comité contra la Tortura para analizar las peticiones de personas bajo su jurisdicción.

Con más de 100 Estados Partes, el Protocolo Opcional a la CEDAW fue ratificado por Brasil en 2002 y así el CEDAW pasó a tener competencia para recibir peticiones de personas bajo jurisdicción brasileña. Asimismo ese mismo año, a través del Decreto 4.316, tal protocolo se promulgó en el ámbito interno.

El Primer Protocolo Opcional al PIDCP, que en el artículo 2º reconoce el derecho de petición al HRC, está ratificado por más de 100 Estados, siendo que Brasil ratificó tal tratado en 2009, y aprobó el texto con reserva al artículo 2º por el Decreto Legislativo 311, pero hasta la presente fecha no promulgó el tratado y tampoco declaró que aceptaba la competencia de HRC para recibir peticiones de sus jurisdiccionales.

Finalmente, la CRPD, cuenta con 66 Estados Partes. Brasil ratificó la CRPD y su protocolo facultativo en 2008, donde se reconoce la competencia del CAT para analizar peticiones enviadas por los jurisdiccionales brasileños. La CRPD y su protocolo se promulgaron el 25 de agosto de 2009, a través del Decreto 6.949. Es importante destacar, que la CRPD es la primera convención internacional dentro del ordenamiento brasileño que se equipara a la enmienda constitucional en los términos del párrafo 3º, del artículo 5º de la Constitución Federal.²⁷

Aunque Brasil ha ratificado y reconocido la competencia de ciertos comités convencionales para analizar las peticiones presentadas por personas bajo su jurisdicción, hasta la fecha no se emitió decisión alguna contra Brasil dentro del ámbito de este sistema convencional de protección a los derechos humanos.

3 Presentación de las peticiones al OHCHR

El derecho de petición a los comités es un mecanismo convencional de protección a los Derechos Humanos que posibilita una actuación directa e independiente del individuo dentro del escenario internacional, en la medida en que no exige la intermediación del Estado Parte o de otra entidad.

Con el objetivo de proporcionar un acceso amplio a este mecanismo, y así

observar el principio de máxima protección, las reglas procedimentales establecidas en documentos infra convencionales (*rules of procedures*), apuntan a la promoción de un procedimiento simple e informal.

Las peticiones individuales²⁸ deben dirigirse al OHCHR,²⁹ y el peticionario no necesita estar asesorado por abogados ya que es prescindible su familiaridad con los términos o técnicas jurídicas.

De acuerdo a lo anteriormente destacado, el trabajo de los comités se dirige a realizar un análisis efectivo y sustantivo del caso concreto. En este sentido, el derecho del individuo y la violación del Estado se extraen de los hechos y de los argumentos expuestos y comprobados por el peticionario, independientemente de que estén acompañados de vocabulario y fundamentaciones jurídicas. De este modo, se desechan los debates técnicos y ciertas formalidades legales y procedimentales. Sin embargo, de acuerdo a lo que se abordará en este y los próximos Capítulos de este trabajo, la petición individual debe estar acompañada de una serie de información y documentación específica y consistente para comprobar las alegaciones que contiene.

En primer lugar, las peticiones individuales deben estar firmadas y deben identificar al remitente con sus datos personales.³⁰ Los comités pueden, de oficio o a través de una solicitud fundada del peticionario mantener en secreto la identidad de la víctima.³¹

Asimismo, la petición se debe escribir en una de las lenguas oficiales de la ONU, ya que cabe al Secretario General de la ONU, a través del OHCHR analizarla previamente.

La petición debe también presentar detalles, preferentemente de forma cronológica, de los hechos que configuran la violación a la convención internacional en cuestión. Asimismo, es necesario que se adjunten documentos e informaciones que demuestren los hechos narrados, en especial, documentos oficiales, tales como las decisiones judiciales y administrativas sobre la cuestión, y copia de la legislación nacional aplicable al caso.³²

Finalmente, el peticionario debe demostrar el cumplimiento de cada uno de los requisitos de admisibilidad que se presentan en la sección 5.

Si falta alguno de los ítems mencionados o cualquier otra información que los comités o el OHCHR responsable por la selección inicial de las peticiones considere importante para el análisis de la petición, los propios comités o el Secretariado de la ONU -según la naturales del asunto- contactarán al peticionario a través del OHCHR, para que suministre los detalles necesarios para el progreso de la petición.³³

En conformidad con los principios de primacía de los Derechos Humanos y de máxima protección, el hecho de que la petición no esté completa o que no se adjunten los documentos e informaciones indicados anteriormente, no impiden por sí solos que se la reciba. Únicamente no se recibirán, y por lo tanto no se registrarán ni analizará el OHCHR, las peticiones cuyas lagunas imposibilitan este análisis. No obstante, con el objetivo de evitar demoras y superar esta primera etapa, es importante que el peticionario aclare el motivo por el cual, eventualmente, no haya presentado algún documento o información de acuerdo a lo anteriormente indicado, como asimismo, el motivo por el cual no haya observado alguno de los requisitos de admisibilidad de la petición que se analizarán más adelante.

3.1 Legitimidad activa y posibles agentes violadores causantes da la denuncia

Tienen legitimidad para presentar una petición a los comités convencionales no solo los nacionales, las personas residentes en el territorio o ciudadanos de los Estados que reconocieron la competencia de los comités para analizar las peticiones individuales, sino también cualquier persona física sujeta a la jurisdicción de estos Estados.³⁴

De acuerdo a lo que señala el Comentario General n° 31 del HRC, el derecho de petición a los comités convencionales está limitado a los individuos, personas físicas, sin embargo, muchos de los derechos reconocidos en los tratados en examen son también derechos garantizados a las personas jurídicas. Pero el hecho de que el presente mecanismo convencional de monitoreo a los Derechos Humanos se reserva a los individuos no impide que tales individuos encaminen las peticiones en defensa de personas jurídicas a las que se les hubieran violado derechos reconocidos en las convenciones.³⁵

Se admite también el envío de una petición a nombre de terceros, siempre que junto con la misma se adjunten pruebas sobre la imposibilidad de que la víctima actúe en su propio nombre,³⁶ o que la víctima hubiera autorizado para que terceros denuncien la violación a sus derechos al comité accionado y se adjunte tal autorización. En post del principio de máxima protección, tal autorización puede eventualmente dispensarse en caso de que la víctima sea un niño, esté presa, inaccesible, o en otras situaciones similares.³⁷

Con relación al agente de violación a los Derechos Humanos que se denuncia, el mismo siempre debe ser un Estado Parte de la convención internacional violada, que haya aceptado la competencia del comité para analizar las denuncias, de acuerdo a lo señalado en el Capítulo 2.2. Sin embargo, el acto u omisión denunciado puede ser no sólo acto u omisión cometidos por autoridades públicas, sino también por particulares. Esto porque los Estados son responsables cuando no ponen en práctica las medidas para evitar actos u omisiones que violen los Derechos Humanos, o no adoptan medidas para castigar a los autores responsables de tales violaciones (CONFORTI, 2005, p. 336). Esa también es la interpretación dada por el HRC al artículo 2^a en su Comentario General n° 31. En este contexto, es importante comprender la extensión de las obligaciones internacionales de los Estados Partes de las convenciones internacionales anteriormente presentadas.

3.2 La extensión de las obligaciones internacionales

El requisito esencial de la denuncia consiste en el incumplimiento de los derechos previstos en las convenciones, entre ellos, el derecho de disponer de recursos internos efectivos³⁸ destinados al respeto, implementación y corrección de la violación a los derechos materiales previstos en la convención, de acuerdo a lo que establece, por ejemplo, el artículo 2 del PIDCP. Este derecho, se refleja en la obligación internacional general del Estado Parte de promover tales recursos preventivos y represivos, supervisando el respeto por todos, inclusive por parte de particulares, de los derechos materiales previstos en la convención.

Los Estados – en último análisis sus autoridades gubernamentales – deben en primer lugar, estar preparados y orientados para prevenir, investigar y sancionar toda violación a los derechos reconocidos en los tratados internacionales (SLAUGHTER, 1997, p. 185) y, en un segundo momento, en caso de violación declarada por un órgano internacional competente, tales autoridades gubernamentales deben tener instrumentos y políticas de comportamiento previamente establecidos para restablecer de inmediato el derecho violado, o reparar los daños producidos por la violación declarada internacionalmente.

Conforme se analizará en la sección 7 de este trabajo, no sólo se supervisa la falta de respeto al derecho material, sino también la eventual omisión o ineficiencia del Estado en proteger o restablecer tal derecho.³⁹ No es por otra razón que en sus decisiones los comités declaran la violación al derecho material y establecen un plazo para que los Estados presenten las medidas tomadas para sanear la violación, cumpliendo de este modo con su obligación.

Esta obligación de los Estados Partes se debe cumplir de buena fe, sin invocar su derecho interno como un obstáculo, conforme determina la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. También es entendido de la misma forma por la Escuela Superior del Ministerio Público de la Unión (PETERKE, 2010, p. 148).

4 Procedimiento

Cada comité adopta sus propias reglas procedimentales, las llamadas *rules of procedures*, de modo que, guiada por los principios de Derechos Humanos de máxima protección y de primacía de los Derechos Humanos, la actuación de los comités esté comprometida con la búsqueda de soluciones materiales para cada cuestión. Por lo tanto, dependiendo de la complejidad y urgencia del caso, las reglas procedimentales establecidas puedan no contemplarse estrictamente.

Una vez que el OHCHR identifica en la petición todas las informaciones esenciales indicadas en el Capítulo 3, la petición se registra, lo quiere decir que el OHCHR elabora un informe con el contenido de la misma y lo presenta para que un comité competente lo evalúe, manteniendo en curso la causa registrada ante el Secretario de la ONU.⁴⁰

Invariablemente, el contradictorio estará presente en todas las fases del mecanismo de monitoreo de los Derechos Humanos.⁴¹ Después que los miembros del comité reciben este informe del OHCHR, le comunican al peticionario sobre el registro, y le informan de la misma al Estado denunciado para que presente las consideraciones que considere relevantes, dentro de un plazo que varía entre cuatro semanas y seis meses, de acuerdo al comité y al objeto de la causa.

Realizado el registro, el comité analizará la petición en dos etapas, la primera consistirá en el examen de admisibilidad de la petición, la segunda en el examen de mérito. En general estas dos etapas del mecanismo se analizarán en un mismo momento, o sea, en una misma sesión plenaria del comité,⁴² que generalmente no es pública.⁴³ Excepcionalmente, la admisibilidad de la petición y el mérito se podrán analizar en sesiones plenarias diferentes, para lo que se abren plazos específicos para los comentarios de las partes en cada una de las fases. Asimismo, en caso de que el

Estado llamado a manifestarse presente en un primer momento sólo consideraciones sobre la admisibilidad de la petición, en respeto al principio de contradicción, los comités concederán un nuevo plazo⁴⁴ para que el Estado se manifieste sobre el mérito, hipótesis en que las dos fases del procedimiento podrán ocurrir en sesiones diferentes.

La falta de manifestación del Estado, sea sobre la admisibilidad, o sobre el mérito, no impide el análisis de la petición por los comités.

Al finalizar el plazo para que el Estado denunciado se manifieste, la causa se presenta ante el comité para que se la analice en una sesión plenaria. Pueden establecerse grupos de trabajo específicos para evaluar, antes de la sesión, la admisibilidad de las peticiones y en caso de que mediase deliberación y decisión unánime del referido grupo de trabajo, el comité en cuestión cuando se reúna en sesión plenaria analizará directamente el mérito de la petición.⁴⁵

Entre los requisitos de admisibilidad analizados en sesión plenaria o por los grupos de trabajos se destacan:

- (i) La necesidad de que la causa no sea objeto de análisis en organismo internacional similar;
- (ii) El agotamiento de los recursos internos;
- (iii) El nexo causal; y
- (iv) La no anterioridad de la acción u omisión denunciados.

Es oportuno aclarar que el estudio de las decisiones ya emitidas por los comités permite identificar otros puntos relevantes capaces de dificultar el examen de mérito de las peticiones. Se trata, por ejemplo, de las eventuales reservas compatibles con las cláusulas y los propósitos de la convención internacional en cuestión, previamente establecidas por el Estado denunciado de forma *legítima* a ciertas *dispositivos*.⁴⁶

También existen casos clasificados como inadmisibles por los comités por ser considerados abusivos – o sea, se evalúa que el órgano internacional fue accionado desnecesaria o inapropiadamente.⁴⁷

De acuerdo a lo anteriormente señalado, los comités convencionales se adaptan a las necesidades complejas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos contribuyendo de este modo a la promoción de una interpretación extensiva de los Derechos Humanos protegidos, realizan un análisis material de cada uno de los requisitos de admisibilidad, evitan que por razones puramente formales o superficiales la causa no prosiga hasta las conclusiones sobre el mérito, y hacen que los principios de primacía de los Derechos Humanos y de máxima protección se respeten. Con los mismos objetivos, los comités no analizan el mérito de las peticiones que consideran abusivas que les demandarían atención que deben prestar a la protección efectiva de los Derechos Humanos para la que fueron propuestos

Ante la eventual inadmisibilidad, cabe la posibilidad de que se solicite una revisión de esa decisión.⁴⁸ Cuando se admite la petición, los miembros del comité aprecian el mérito de la causa.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, el procedimiento ordinario presentado anteriormente puede modificarse en cierta medida, se puede, por ejemplo, disminuir los plazos de análisis y comentarios de las víctimas y del Estado en cuestión

o indicar cuestiones sobre las cuales sea adecuado que el Estado involucrado presente una réplica. Sin embargo, considerando el gran número de peticiones, lo común ha sido la prórroga de los plazos y años de demora para la decisión final,⁴⁹ una de las razones por la cual se desarrolló el procedimiento de medidas cautelares de urgencia.⁵⁰

5 Requisitos de admisibilidad

5.1. *Causa examinada por otro organismo internacional*

Las peticiones dirigidas a los comités convencionales (excepto las encaminadas al CERD) deben tener como objetivo causas que no se están analizando simultáneamente en otro órgano internacional cuya actuación es compatible a la del comité en cuestión y, por lo tanto, pasibles de ser substituidas una por la otra.

En lo que se refiere al CAT, al CRPD y al CEDAW, ese criterio de admisibilidad tiene una aplicación extensa, no se admiten peticiones cuyo objeto, en el pasado, ya haya sido analizado por otro organismo internacional de actuación compatible.⁵¹ Con relación al HRC, este criterio sólo obstaculiza momentáneamente el análisis de una petición, siendo relevado después de la conclusión de la causa por el otro organismo internacional.⁵²

El presente requisito de admisibilidad, no permite afirmar que los comités son dependientes o sumisos a las decisiones tomadas por otros organismos internacionales. Eso porque, de forma independiente, todos los comités analizan la actuación y extensión del monitoreo de los derechos humanos efectuados por los demás organismos internacionales que están analizando el caso para que, de este modo, se manifiesten sobre la admisibilidad de la petición. Para esto, el peticionario debe informar cuales son los eventuales organismos el rumbo que se le dio a la cuestión. A partir de esas informaciones, el comité estudiará la forma de actuación del organismo internacional y analizará la extensión y el objeto de la causa que se le presentó para concluir, de esta forma, si la misma obstaculiza o no el progreso de la petición hacia el análisis de mérito, teniendo en cuenta los principios de primacía de los Derechos Humanos y de máxima protección.

En las causas como *Bandajevsky vs. Belarus*, se decidió que el procedimiento ante el Comité de Convenciones y Recomendaciones del Consejo Ejecutivo de la UNESCO no torna inadmisibile la petición dirigida al HRC, teniendo en cuenta que ese organismo extra convencional -que en su procedimiento de análisis de peticiones individuales no concluyó sobre la violación o no violación de los derechos previstos en el PIDCP - tampoco emite una decisión vinculante sobre el mérito. En ese sentido, también está consolidada la posición del HRC sobre la posibilidad de que se sometan a su análisis las causas que simultáneamente estén sujetas al análisis del CDH mediante los Procedimientos Especiales o al Procedimiento 1503, mecanismos extra convencionales que componen el Sistema Global de Protección a los Derechos Humanos.

También en la causa *Dahanayakeet al. vs. Sri Lanka*, el HRC decidió que como la denuncia formulada al Banco Asiático de Desarrollo no se basó en alegaciones de violación del PIDCP, ese hecho no podía ser un obstáculo para que los peticionarios presentaran también una comunicación al HRC.

5.2 *El agotamiento de los recursos internos efectivos*

El agotamiento de los recursos internos de protección a los Derechos Humanos merece ser destacado por su relevancia y por su íntima relación con la obligación general internacional asumida por los Estados Partes cuando ratifican cada una de las convenciones internacionales, cualquiera que sea: respetar y garantizar el respeto a los derechos contenidos en las convenciones, lo que incluye proveer a las personas sujetas a su jurisdicción de recursos internos capaces de tornar efectivos los derechos previstos en estos tratados internacionales, conforme se destacó anteriormente en el Capítulo 3.2.

El Estado Parte no cumple con su obligación internacional general no sólo cuando viola un determinado Derecho Humano protegido por un tratado, sino también en el momento en que no logra garantizar, a través de medidas internas efectivas, el respeto a ese derecho o la solución para su violación. Asimismo, el fundamento del presente requisito de admisibilidad se basa en el argumento de que el Estado Parte no cumple el tratado, y le otorga al individuo la legitimidad necesaria para encaminar la petición a los comités, en el momento en que, después de valerse de todos los recursos internos disponibles, se continúan atropellando los derechos del individuo.

Para que la petición no se admita es necesario que los recursos internos eventualmente no agotados sean *efectivos*. Los recursos internos complicados, de difícil o limitado acceso, con una prolongación excesiva injustificada,⁵³ no actuales⁵⁴ o incapaces de solucionar de manera ordinaria⁵⁵ la violación a los Derechos Humanos analizada, se considerarán no efectivos y no obstaculizarán el consecución de la petición, siendo que al Estado se lo considerará materialmente incumplidor de su obligación general.

Cabe al peticionario, informar todas las medidas que se tomaron internamente para que se pueda solucionar su problema y, al Estado denunciado suministrar las informaciones detalladas sobre las medidas que están a disposición del peticionario y demostrar las evidencias de que existe una posibilidad razonable de que estas medidas sean de hecho efectivas para resolver la causa. Ocasionalmente, puede el peticionario aclararle al comité accionado el motivo por el cual no agotó los recursos internos, demostrando que esos recursos no son efectivos y motivan, de este modo, desechar la aplicación de la presente regla de admisibilidad.

Son innúmeras los casos en que el análisis del presente requisito de admisibilidad fue construida sobre el concepto de *recursos efectivos*, conforme se señaló anteriormente. Se cita la causa *Vargas vs. Perú* en la que el peticionario, preso por el departamento peruano antiterrorismo (DINCOTE) acusado de ser un miembro de Sendero Luminoso, alegó que lo habían torturado. El HRC, después de analizar las denuncias anteriores, observó que en otras causas similares de personas detenidas por tener algún vínculo con Sendero Luminoso, se constató la ineficiencia de los recursos internos contra la tortura y malos tratos, porque la corte peruana los analizó sin transparencia y con negligencia, atropellando las reglas del debido proceso legal. Ante tal constatación e inercia de Perú para demostrar la eficacia de las medidas peruanas disponibles al peticionario, el HRC recibió la petición y determinó un plazo de noventa días para que Perú tomara la providencia necesaria para poner a disposición del peticionante los recursos internos efectivos que le garantizaran el respeto a su

derecho de ser juzgado con observancia de las reglas del debido proceso legal y que se lo compensara por los daños comprobadamente sufridos como consecuencia de la violación a sus derechos políticos.⁵⁶

Al contrario, en el caso *Dahanayakeet al. vs. Sri Lanka*, no se admitió la denuncia, ya que el peticionario tuvo acceso a recursos internos efectivos para que se reparara el daño resultante de la desapropiación indebida de su inmueble para que se realizara la construcción de una ruta.

Asimismo, el agotamiento de los recursos internos, termina por ser una referencia para el establecimiento de un plazo razonable para presentar las peticiones a los comités. Se debe evitar presentar peticiones mucho tiempo después de que se agotaron las medidas internas, teniendo en cuenta que a medida que pasa el tiempo, mayor es la dificultad para levantar pruebas y retomar la realidad de los hechos. Frecuentemente, el CAT considera inadmisibles las peticiones que se presentan después de que ya ha pasado un largo período de agotamiento de los recursos internos, e indica tal cuestión como un requisito adicional de admisibilidad, de acuerdo a la norma procedimental 113(f). El CERD, a su vez, estableció a través de la norma procedimental 91(f) un plazo de seis meses a contar desde la decisión interna final que corresponde al agotamiento de los recursos domésticos como plazo para presentar la petición.

5.3 *Nexo causal*

La jurisprudencia del HRC, al interpretar el artículo 2º del Protocolo Opcional al PIDCP, desarrolló un acuerdo en el sentido de que, aunque se atiendan todos los requisitos de admisibilidad, descriptos anteriormente, no se podrán admitir las peticiones que no establezcan un nexo entre la acción u omisión de un Estado Parte y la alegada violación del PIDCP, siendo que, por violación de los PIDCP, se debe entender la violación de los derechos materiales previstos en el PIDCP inherentes a la víctima indicada en la petición, la cual debe ser individual y directamente perjudicada como consecuencia de esa violación. En el mismo sentido, lo entienden los demás comités convencionales con relación a sus respectivos tratados.

Aunque el comité no analice el mérito de la causa en esta etapa del procedimiento, es importante que se suministren informaciones consistentes y verosímiles que aclaren la forma por la cual el acto o la omisión del Estado resultó en una violación de la convención y afectó individual y directamente a la víctima indicada en la petición.

Sobre esta cuestión, se cita el caso *Aalbersberget al. vs. The Netherlands* en que los peticionarios reclamaron la falta de respeto a la vida que se les garantiza en la ICCPR, teniendo en cuenta la posición de Holanda a favor del desarrollo de arma nuclear dentro de su territorio. El HRC se pronunció aclarando que los peticionarios no fueron capaces de demostrar individual o directamente de qué forma esta posición de Holanda amenazaría sus vidas o atropellaría alguno de los derechos establecidos en el PIDCP, motivo por el cual la denuncia se consideró inadmisibile.

En el mismo sentido, en la causa *Beydonet al. vs. France* los peticionarios alegaron que Francia habría restringido sus derechos de participar en la conducción de los asuntos públicos nacionales, porque no participaron de la negociación y de

la posterior adhesión de Francia al estatuto del Tribunal Penal Internacional. El HRC se decidió por la inadmisibilidad de la denuncia por la falta de estatus de víctima, teniendo en cuenta que los mismos tuvieron la oportunidad de participar y ejercer influencia en ese proceso a través del debate público y del diálogo con sus representantes, práctica que depende, en el caso de Francia que es un país democrático, única y exclusivamente de la capacidad de los peticionarios de organizarse.

Una vez más, así como se destacó en el análisis de los demás requisitos de admisibilidad, presentados anteriormente, la verificación del presente requisito se realiza de forma material, teniendo en cuenta el contenido de las informaciones y argumentos presentados al comité y realizando un análisis de los hechos, en este último caso, de la realidad política de Francia como un país democrático.

5.4 Apreciación de hecho anterior al reconocimiento de la competencia del Comité

El último requisito de admisibilidad se relaciona con el momento de acaecimiento de los hechos que se denuncian y el momento en que el Estado denunciado reconoció la competencia de los comités para el análisis de las comunicaciones individuales. En principio solo los hechos violatorios de los Derechos Humanos acaecidos con posterioridad a eses reconocimiento se pueden denunciar.

Como regla general, los comités convencionales no examinan denuncias de hechos anteriores a que el Estado denunciado haya reconocido la competencia del comité para monitorear el respeto al tratado en cuestión. Esta regla, sin embargo, no se aplica automáticamente,⁵⁷ pues, en caso de que la violación a los derechos denunciada haya continuado produciendo efectos después de que se reconoció la competencia del comité para el análisis de las comunicaciones individuales, la petición se admitirá. Esto se confirma con las peticiones de las causas *Blaga vs. Romania* y *Kowidis vs. Greece*, en las que el HRC decidió que el hecho de que las cortes domésticas examinen el proceso en segunda o última instancia, demuestra una continuidad en la conducción de los procesos de forma indebida en atropello a los derechos relativos al debido proceso legal establecidos por el PIDCP, y no configura, por lo tanto, obstáculo para la admisibilidad.

Es importante notar, que no sólo los efectos del atropello a los Derechos Humanos en cuestión deben permanecer en el tiempo, sino la falta de respeto al tratado internacional en sí también debe ser permanente y verificado en la época en que se admitió la petición. En este sentido, se cita el caso *Yurich vs. Chile*, en que el HRC, decidió por la aplicación del presente criterio de admisibilidad, teniendo en cuenta, que pese a que la desaparición de la hija del peticionario era un acto continuo en el tiempo, antes de ratificar el PIDCP y su protocolo opcional Chile admitió y asumió la responsabilidad por tal violación.

6 Examen de mérito

Superados los requisitos de admisibilidad se da inicio al análisis de mérito.

En el análisis del mérito, se tienen en cuenta los argumentos presentados por el peticionario que demuestren los motivos por los cuales el peticionario entiende que

los hechos que se han narrado, corresponden a una violación del tratado internacional monitoreado, siendo que los propios comités recomiendan que se indique⁵⁸ el artículo del tratado que el peticionario considere que se haya vulnerado.

Asimismo, teniendo en cuenta la tendencia de los comités convencionales que se destaca en la sección 2.1 a que se mantenga la coherencia entre sus decisiones - los argumentos de mérito se fortalecen cuando se fundamentan en las decisiones precedentes o en comentarios generales elaborados por los comités en base a decisiones que se tomaron en causas anteriores y en donde los comités comentan sus decisiones y aclaran la extensión y correcta interpretación de los artículos de las convenciones internacionales que monitorean. Es relevante también que la petición esté bien instruida con documentos que comprueben los hechos narrados, de acuerdo a lo que se describió en el Capítulo 3.

Al concluir el examen de mérito, el comité en cuestión profiere una decisión, a través del voto de la mayoría de sus miembros. Aunque se realizan esfuerzos en el sentido de alcanzar la votación unánime, eventualmente se pueden emitir por separado votos disidentes.

Las decisiones de los comités que declaran la violación del tratado, por regla, determinan un plazo para que el Estado Parte en cuestión envíe al comité una respuesta explicando qué medidas se tomaron para solucionar la cuestión. Muchas veces las decisiones de los comités sugieren medidas a adoptar por los Estados Partes.

Se le informa a las partes la decisión y se la publica en el sitio de la OHCHR. A continuación, se designa un relator especial para acompañar la implementación de la decisión por el Estado denunciado.

Siempre que un comité determina la violación a ciertos Derechos Humanos, se invita al Estado Parte a presentar una aclaración sobre las medidas que tomó para dar efecto a aquella decisión, o para cesar o recompensar el daño provocado por tal violación.⁵⁹ A continuación, se invita a la víctima para que se manifieste sobre las medidas que implementó el Estado. De este modo, se inicia la fase de seguimiento de la decisión, durante la cual le cabe al relator especial que acompaña la causa,⁶⁰ solicitar las debidas aclaraciones sobre la ejecución de las decisiones de los comités. Las conclusiones del relator especial se incluyen en el informe anual de los comités vinculados a la AGNU,⁶¹ y se distribuyen a la prensa a través de comunicados.⁶²

7 Conclusión

De acuerdo a la Carta de la ONU, los Estados asumieron el compromiso de actuar en conformidad con los principios y propósitos que establece, entre los cuales se destacan la promoción y el respeto a los Derechos Humanos especialmente reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y otros tratados internacionales aprobados bajo los auspicios de la ONU, que componen el cuerpo normativo del Sistema Global de Protección a los Derechos Humanos, presentados anteriormente.

La Declaración Universal de Derechos Humanos está concebida como la interpretación autorizada de la expresión “Derechos Humanos”, constante en la Carta de la ONU (PIOVESAN, 2007, p. 137), representando, así, una obligación

internacional para que los Estados Miembros de la ONU actúen en conformidad con los derechos que en ella se establecen. Asimismo, se reconoce la Declaración de 1948, como un instrumento *codificador* de ciertos derechos que contiene, y por lo tanto, como un instrumento que afirma el Derecho Internacional clásico, obligatorio a todos los Estados, independientemente de haberla votado favorablemente cuando la AGNU la adoptó.

Otra cualidad de la Declaración Universal consiste en el hecho de que ciertos derechos que declara son reconocidos por la comunidad internacional como *jus cogens*, definido por la Convención de Viena sobre los Tratados como norma imperativa de Derecho Internacional general, aceptada y reconocida por la comunidad internacional, como normas que no pueden ser derogadas y que sólo se pueden modificar mediante otra norma de la misma naturaleza.

La conjugación de estos atributos por si solo ya sería suficiente para defender el carácter vinculante de la Declaración Universal de 1948, y consecuentemente, su aplicación y observancia obligatoria en todos los ordenamientos nacionales.⁶³

Algunas de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos estudiadas a lo largo del presente trabajo, así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, enuncian obligaciones internacionales para los Estado, sea porque codifican un derecho habitual anteriormente válido *erga omnes*, o porque representan una regla de *jus cogens* o norma cuya protección configura uno de los principios y propósitos de la ONU y, por lo tanto, su abuso implica la violación de la propia Carta de la ONU (AMARAL, 2002, p. 641). Las demás normas que integran el Sistema Global de Protección a los Derechos Humanos son vinculantes y, por lo tanto, enuncian obligaciones internacionales que deben cumplir los Estados Partes, en conformidad con las reglas codificadas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en especial las clásicas reglas establecidas en los artículos 26, 27 y 31.

O sea en todas las hipótesis que se describieron anteriormente, las normas de Derechos Humanos establecen legítimas obligaciones internacionales. El incumplimiento de estas obligaciones genera responsabilidad a los Estados para reparar los daños por ventura causados (RAMOS, 2012, p. 29-30). Dentro de este contexto, los mecanismos convencionales de protección a los Derechos Humanos, entre los cuales se incluye el derecho de petición estudiado, “son verdaderamente, mecanismos colectivos para evaluar la responsabilidad internacional de los Estados” (RAMOS, 2012, p. 84) que “puede acarrear la imposición de sanciones colectivas capaces de obligar al Estado infractor a finalmente cumplir las deliberaciones internacionales” (RAMOS, 2012, p. 345).

Es importante notar que la ausencia de mecanismos de coerción que apuntan a la ejecución forzada de tales decisiones en el propio ordenamiento internacional no permite negar su obligatoriedad, ya que el notorio “desajuste entre las nuevas responsabilidades que las normas jurídicas delegaron a la comunidad internacional y la ausencia de mecanismos capaces de asegurar su realización” (AMARAL, 2002, p. 649) no reduce el grado de protección de los mecanismos de monitoreo.⁶⁴

De acuerdo a lo anteriormente afirmado, en el Sistema Global de Protección a los Derechos Humanos, está establecida la obligación general internacional de

los Estados Partes de las convenciones internacionales de tomar providencias y desarrollar instrumentos internos *efectivos* para garantizar la aplicación de las convenciones y evitar, por lo tanto, la omisión legislativa y la inercia de su poder público capaz de violar los derechos previstos. Tal obligación internacional general *se reafirma* a través de las decisiones de los comités, cuando se constata su falta de cumplimiento en un caso concreto. Esto porque, como se vio, las decisiones de los comités, por regla, no estipulan una nueva obligación internacional, pero, a veces sugieren medidas que los comités consideran *efectivas* para solucionar la cuestión, que no extrapolan el objeto primordial de la convención internacional en análisis.

El respeto y la recepción de las decisiones de los comités no pasan del mero cumplimiento de las obligaciones internacionales anteriormente establecidas a los Estados Parte. Esto porque, como una obligación general primaria, los Estados Partes deben desarrollar instrumentos internos *efectivos* para garantizar el respeto a la convención internacional en su ordenamiento interno. Asimismo, evitar que los individuos sujetos a su jurisdicción tengan que recurrir a los comités convencionales para ello.

En un segundo momento, cuando el individuo ya ha tenido necesidad de recurrir a las medidas internacionales estudiadas, si su reivindicación procede, queda evidente el incumplimiento por parte del Estado denunciado de la primera obligación internacional general descrita anteriormente, quedando abierta por lo tanto a partir de ese momento, la posibilidad de responsabilizar internacionalmente al Estado. En este momento, le cabe al Estado cumplir con la decisión emitida por el comité (párrafo 15 del Comentario General n° 33 emitido por el HRC en 2006) y dedicarse a incorporarla a su ordenamiento, corrigiendo las violaciones que ha causado y perfeccionando los instrumentos de implementación existentes que no fueron capaces de evitarlas o corregirlas.

En el primer caso el Estado estaría cumpliendo con su obligación internacional general porque el tratado en sí determina expresamente el deber de los Estados Partes de desarrollar instrumentos internos para garantizar su aplicación. En un segundo caso, el Estado estaría cumpliendo posteriormente su obligación internacional general, porque si fue necesario que el individuo recurriera a los comités convencionales para que se respete su derecho, fue porque todos los instrumentos domésticos se agotaron y se mostraron inefectivos para cumplir con la obligación internacional. Así, le resta al Estado Parte crear nuevos instrumentos o perfeccionar los existentes, para corregir esta falta de cumplimiento, de forma que desempeñe su obligación internacional y de este modo, acoja la decisión del comité en ese caso concreto.

Dentro de este contexto, los Estados al declararse subordinados al monitoreo de estas convenciones promovidas por los comités, también se comprometen a cumplir las decisiones que enuncian y de este modo, aceptarlas como obligatorias. En este sentido se manifiesta el propio HRC en su Comentario General n° 33 y resalta Carvalho Ramos que “si [el Estado] acepta expresamente tal sistema [de peticiones] sería ilógico que considerara las decisiones finales de los mismos como meros consejos o recomendaciones” (RAMOS, 2012, p. 342).

Conforme destaca el HRC en su Comentario General n° 33, aunque no

tienen una naturaleza jurídica equivalente a las decisiones judiciales, las decisiones de los comités cuentan con importantes características similares. Las decisiones de los comités se emiten dentro de un contexto similar al de las decisiones judiciales, por analistas imparciales e independientes, son una interpretación autorizada de la convención internacional en cuestión, emitidas por entidades con un poder reconocido y aceptado para esto, y además presentan un carácter imperativo típico de las decisiones judiciales. En este contexto, afirma el HRC, las decisiones representan una determinación dotada de autoridad conferida por la convención ratificada por los Estados Partes, y por lo tanto, les es obligatoria.

Sin embargo, ciertos Estados han argumentado que las decisiones emitidas por los comités son apenas la confirmación e interpretación no vinculante del tratado internacional en cuestión, siendo este último sí una obligación internacional.⁶⁵ Este parecer niega el carácter vinculante de las decisiones de los comités y se fundamenta en la ausencia de disposiciones expresas en los tratados internacionales en cuestión sobre el tema.

En ese sentido, los comités convencionales han manifestado que la falta de previsión de los tratados en cuestión, con relación al carácter vinculante de sus decisiones, no se pueden interpretar por parte de los Estados Partes como una posibilidad de libre arbitrio, en el sentido de acatar o no estas decisiones, conforme destaca el Comentario General n°31 emitido por el HRC. Interpretarlo de esta forma, equivaldría a retroceder al momento que antecedió el proceso de internacionalización de los Derechos Humanos, cuando los Estados eran los únicos agentes encargados de promover la tutela de los Derechos Humanos y contaban con un alto grado de autonomía en esta materia.

A causa de esa postura de ausencia de compromiso de ciertos Estados Partes, la efectividad del presente mecanismo de monitoreo de los Derechos Humanos ha sido puesta en jaque y, como consecuencia, la conquista del individuo para poder actuar en el escenario internacional a través de las peticiones individuales, se ha visto reducida.

Los informes anuales que presentan los comités sobre el seguimiento de las ejecuciones de las decisiones en los ordenamientos internos, demuestran que la negación de la obligatoriedad de las decisiones de los comités convencionales se ha presentado como un obstáculo relevante a ser superado para poder implementar estas decisiones, en la medida en que “Los Estados [sin embargo], se resisten a ofrecer a las organizaciones internacionales los instrumentos necesarios para hacer frente a la nueva complejidad que surgió” (AMARAL, 2002, p. 649).

Consecuentemente, el presente mecanismo global de monitoreo, aún no conquistó la relevancia deseada en la época en que se lo ideó, y depende fundamentalmente de la cooperación discrecional, e incluso arbitraria de los Estados para que se lo contemple; realidad ésta contraria a los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como a la motivación primera del proceso de internacionalización de los Derechos Humanos, cualquiera que sea, que no deja al arbitrio único de los Estados el respeto a derechos tan preciados para la sociedad internacional.

REFERENCIAS

Bibliografía y otras fuentes

- AMARAL, Alberto. 2002. A institucionalização dos direitos humanos: conquistas e desafios. In: PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, p. 637-650.
- CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia Handler. 1995. **The new sovereignty: compliance with international regulatory agreements**. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- CONFORTI, Benedetto. 2005. **Diritto internazionale**. 6. ed. Napoli: Scientifica.
- CUNHA, José Ricardo. 2005. Direitos humanos e justiciabilidade: investigação en el Tribunal de Justicia de Río de Janeiro. **SUR**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 139-172, enero./jun. Disponible en: <<http://www.surjournal.org/index3.php>>. Visitado en: Dic. 2012.
- DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. 2008. Atualidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Política Externa**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 55-65, set./nov.
- DANTAS, Carla. 2011. A execução forçada no Brasil das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos de Carácter Pecuniário. In: MENEZES, Wagner (Coord.). **Direito internacional: Anais do 9º Congresso Brasileiro de Direito Internacional**. Brasília: Academia Brasileira de Direito Internacional (ABDI), 2011. p. 217-232.
- DUPUY, Pierre-Marie. 1993. **Droit international public**. 2e éd. Paris: Dalloz.
- HEINTZE, Hans-Joachim. 2010. Introdução ao Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. In: PETERKE, Sven (Coord). **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2010. p. 22-83. Disponible en: <http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes/Manual_Pratico_Direitos_Humanos_Internacionais.pdf>. Visitado en: Dic. 2012.
- INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION (ILA). Committee on International Human Rights Law and Practice. 2002. New Delhi Conference (2002). **Interim report on the impact of the work of the United Nations Human Rights Treaty Bodies on national courts and tribunals**. Disponible en: <<http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/20>> e <<https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/41106/3/ILAreport2002Delhi.pdf>>. Visitado en: Dic. 2012.
- MAGALHÃES, José Carlos de. 2000. **O Supremo Tribunal Federal e o direito internacional: uma análise crítica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- PETERKE, Sven. Os direitos humanos internacionais como direitos objetivos e subjetivos. In: PETERKE, Sven (Coord). **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2010. p. 126-166. Disponible en: <http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes/Manual_Pratico_Direitos_Humanos_Internacionais.pdf>. Visitado em: Dic. 2012.
- PIOVESAN, Flávia. 2007. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7. ed. rev., ampl. e atual. 2. tiragem. São Paulo: Saraiva.
- RAMOS, André de Carvalho. 2008. A execução das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil. In: CASELLA, Paulo Borba et al. (Org.). **Direito internacional, humanismo e globalidade: Guido Fernando Silva Soares amicum discipulorum liber**. São Paulo: Atlas. Capítulo 27, p. 451 a 468.

- _____. 2012. **Processo internacional de direitos humanos**: análise dos mecanismos de apuração de violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva.
- SLAUGHTER, Anne-Marie. 1997. The real new world order. **Foreign Affairs**, New York, v. 76, n. 5, p. 183-197, Sep./Oct.
- SOARES, Guido Fernando Silva. 2004. **Curso de direito internacional público**. 2. ed. São Paulo: Atlas. v. 1.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. 1998. A consolidação da capacidade processual dos indivíduos na evolução da proteção internacional dos direitos humanos: quadro atual e perspectivas na passagem do século. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado3.html>. Visitado el: 14 Feb. 2012.
- _____. 2001. Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, Fortaleza, CE, ano 2, v. 2, n. 2, p. 13-39, 2001.
- _____. 2006. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey.
- _____. 2004. Direitos humanos: personalidade e capacidade jurídica internacional do indivíduo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Org.). **O Brasil e os novos desafios do direito internacional**. Rio de Janeiro: Forense, p. 199-264.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; VENTURA ROBLES, Manuel. 2003. **El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Jurisprudencia

- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 1999. Decisión del 2 de noviembre. *Kennedy vs. Trinidad and Tobago*, Comunicación n. 845/1999.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2001. Decisión del 4 de abril. *Kavanagh vs. Ireland*, Comunicación n. 819/1998.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Decisión del 18 de octubre. *Chisanga vs. Zâmbia*, Comunicación n. 1132/2002.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Decisión del 21 de octubre *Burgess vs. Australia*, Comunicación n. 1012/2001.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Decisión del 21 de octubre. *Quispe vs. Peru*, Comunicación n. 1125/2002.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Decisión del 26 de octubre. *Vargas vs. Peru*, Comunicación n. 1058/2002.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Decisión del de 26 de octubre. *Carranza vs. Peru*, Comunicación n. 1126/2002.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Decisión del 27 de octubre. *K.N.L.H. vs. Peru*, Comunicación n. 1153/2003.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Decisión del 31 de octubre *Beydon et al. vs. France*, Comunicación n. 1400/2005.

- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Decisión del 2 de noviembre. *Yurich vs. Chile*, Comunicación n. 1078/2002.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2006. Decisión del 28 de marzo. *Bandajevsky vs. Belarus*, Comunicação n. 1100/2006.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2006. Decisión del 28 de marzo. *Kouidis vs. Greece*, Comunicación n. 1070/2002.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2006. Decisión del 30 de marzo. *Ruzmetov vs. Uzbekistan*, Comunicación n. 915/2000.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2006. Decisión del 30 de marzo. *Blaga vs. Romania*, Comunicación n. 1158/2003.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2006. Decisión del 12 de julio. *Aalbersberget al. vs. The Netherlands*, Comunicación n.1440/2005.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2006. Decisión del 14 de septiembre. *Dahanayakeet al. v. Sri Lanka*, Comunicación n. 1331/2004.
- SUPREMA CORTE IRLANDESA. 2001. *Kavanagh v. Governor of Mountjoy Prison*, IEHC 77, § 10.

NOTAS

1. Artículos. 1º(3), 13, 55, 56 y 62(2 y 3) de la Carta de la ONU
2. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.
3. *International Covenant on Civil and Political Rights*.
4. Artículo 2(3) de PIDCP.
5. *Human Rights Committee*
6. Artículo 1 del Protocolo Opcional al PIDCP
7. La Convención Internacional sobre Trabajadores Inmigrantes y los protocolos opcionales a la PIDESC y la Convención sobre los Derechos de los Niños dotaron a sus respectivos comités de monitoreo de la competencia para recibir peticiones individuales, entre tanto, referidos tratados aún no están en vigor internacionalmente. No obstante, el ECOSOC tiene competencia para monitorear el cumplimiento de la PIDESC y ciertos derechos previstos en esas convenciones pueden tener su monitoreo realizado de forma pulverizada por medio de los mecanismos anteriormente vistos.
8. *International Convention on Elimination of Racial Discrimination*
9. *Convention on Elimination of Discrimination Against Women* o del *Committee on Elimination of Discrimination Against Women*, de acuerdo al contexto.
10. *Convention Against Torture* o del *Committee Against Torture*, de acuerdo al contexto
11. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* o del *Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, de acuerdo al contexto
12. Es importante destacar que los mecanismos convencionales de protección a los Derechos Humanos, a diferencia de los mecanismos extra convencionales, tienen su actuación material delimitada por la convención, siendo aplicables solamente a los Estados Partes de las convenciones. Los mecanismos extra convencionales, no obstante, son más susceptibles a sufrir influencias políticas, excepción realizada a aquellos que contienen reglas de independencia que apuntan a neutralizar la interferencia de los gobiernos de los Estados monitoreados.
13. El CEDAW también recibe apoyo estructural de la división para el desarrollo de la mujer de la ONU.
14. *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*.
15. El OHCHR es presidido por el Alto Comisariado de Derechos Humanos, electo en conformidad con las reglas establecidas por la Resolución 48/141 de la AGNU, que apuntan a preservar la independencia y la rotatividad del cargo
16. Artículos 36 del PIDCP, 10.3 de la ICERD, 17.9 de la CEDAW, 25.2 de la CAT y 34.11 de la CRPD.
17. Resolución 48/141 y, 60/251 de la AGNU.
18. Artículo 9.2 de la ICERD y 21. 1 de la CEDAW, eg.
19. Artículo 21.2 de la CEDAW.
20. Artículo 38(a) de la CAT y 22 de la CEDAW, ver informe 49/537, resultante de la 5ª reunión de los presidentes de los comités.
21. El CERD y el CEDAW, específicamente, denominan *general recommendation*.

22. Artículo 9.1 de la ICERD, 35 y 36 de la CRPD y 18 de la CEDAW.
23. El CERD denomina sus decisiones *opinions*.
24. Ver artículos 8 de la ICERD, 29 del PIDCP, 17 de la CEDAW, 34 de la CRPD y 17 de la CAT.
25. Sobre la armonización de los trabajos de los comités, ver Informe 49/537 resultante de la 5ª reunión de los presidentes de los comités e Informe 65/190 resultante de la más reciente reunión de los comités.
26. Ver MAGALHÃES, 2000, p. 65 e RAMOS, 2008, p. 455, para doctrinas sobre el status (supra) constitucional de esos tratados. Para análisis de la evolución jurisprudencial del Supremo Tribunal Federal acerca del tema, ver DANTAS, 2011.
27. Para modelos de peticiones visite el sitio web de OHCHR.
28. *Petitions Team, Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations Office at Geneva*, vía correo, a la siguiente dirección 1211 Geneva 10, Switzerland y, en casos de urgencia, vía fax al siguiente número + 41 22 9179022. Adicionalmente, el peticionario se puede valer de la siguiente dirección electrónica tb-petitions@ohchr.org, exclusivamente para realizar contactos informales.
29. Artículos 96(a) de la HRC y 84.1(a) de la CERD, e.g.
30. Normas procedimentales 102.4 del HRC, 74.4 del CEDAW y 76.6 del CRPD.
31. Art. 2(e) del protocolo facultativo a la CRPD.
32. Normas procedimentales 55.2 del CRPD, 84.2 del HRC y 58 del CEDAW.
33. Comentarios Generales del HRC n° 31, § 10.
34. El CERD y el CEDAW reconocen como víctima también a grupos de personas (arts. 14.2 de la ICERD y 2 del protocolo facultativo a la CEDAW).
35. Reglas de procedimiento 96(b) del HRC, 68.2 y 68.3 del CEDAW y 91(b) del ICERD.
36. Ver casos *Ruzmetov v. Uzbekistan* y *Burgess v. Australia*.
37. Sobre el concepto de remedios efectivos ver Capítulo 5.2.
38. Resulta relevante el estudio sobre la actuación del Poder Judicial (ver CUNHA, 2005) y de las Instituciones Gubernamentales Independientes de Derechos Humanos o *National Human Rights' Institutions* (NHRI) idealizadas por los Principios de París establecidos por la Resolución 1992.154 de la Comisión de Derechos Humanos.
39. Regla de procedimiento 85 del HRC, e.g.
40. Reglamento del Comité de Derechos Humanos 97.6 del HRC y XXXX 69.9 del CEDAW.
41. Regla de procedimiento 97.2 del HRC y 70.3 del CRPD. El CERD es el único comité que, realiza estos análisis en distintas etapas.
42. Reglas de procedimiento 88 del HRC y 88 del CERD, e.g.
43. Regla de procedimiento 97.2 del HRC, e.g.
44. Regla de procedimiento 93 del HRC, e.g.
45. Llama la atención el empleo del término "legítima" y "dispositivos", o sea, para el hecho de que ciertas reservas, contrariamente, no sean capaces de dificultar el análisis de una petición para más de uno de los comités, caso incidan sobre previsiones inderogables de esos tratados que no configuran Derecho Internacional dispositivo, pasible de reserva. Ver *Kennedy v. Trinidad y Tobago*.
46. Artículos 14 de la ICERD, 2(b) de la CRPD, 3 del PIDCP y 22.2 de la CAT y reglas de procedimiento 71(d) del CERD y 96(c) del HRC.
47. Reglas de procedimientos 98.2 del HRC, 70.2 del CEDAW y 93.2 del CERD, e.g.
48. El CAT, en su informe, destaca que el procedimiento que monitorea se concluye generalmente en un plazo de uno o dos años. El CERD, a su vez, destaca que dado el número reducido de causas del comité, algunas de ellas no se resuelven en un período inferior a un año.
49. En los casos de urgencia el comité puede encaminar al Estado denunciado un pedido de medidas cautelares (*interim measures*), como una manera de evitar un daño irreparable a la víctima mientras el comité analiza la petición. Excepto por su característica provisoria, los pedidos de medida cautelar son equivalentes a las decisiones de mérito.
50. Artículo 2(c) del protocolo facultativo a la CRPD y artículos 22.4(a) del CAT y 4.2(a) del CEDAW.
51. Artículo 4.2(a) del Protocolo Opcional al PIDCP.
52. Artículo 5.2 (b) del protocolo facultativo al PIDCP y 7(a) de la CERD, reglas procedimentales 91 del CERD, 113(e) del CAT.
53. Ver *Carranza vs. Perú*.
54. Ver *Chisanga vs. Zambia*.
55. Ver *K.N.L.H. vs. Perú; Blaga v. Romania y Quispe vs. Perú*.
56. Artículo 2(e) del protocolo facultativo a la CRPD, e.g.
57. Regla de procedimiento 84.1(d) del CERD.
58. Regla de procedimiento 101.2 del HRC, e.g.
59. Regla de procedimiento 102.1 del HRC, e.g.
60. Regla de procedimiento 101.4 del HRC, e.g.
61. Regla de procedimiento 97 del CERD, e.g.
62. Para parecer contrario ver HEINTZE, 2010, p. 29.
63. Es en este contexto de ausencia de normas secundarias capaces de promover la ejecución forzada de las decisiones de los comités que se torna oportuno el estudio de las razones que llevan a los Estados a no cumplir los tratados y las obligaciones internacionales, y así no ejecutar tales decisiones (CHAYES, A.; CHAYES, A. H., 1995, p. 3), se buscan medidas alternativas de carácter no coercitivo capaces de conducir los Estados al respeto del Derecho Internacional, denominadas "*non-forcible measures*" (DUPUY, 1997, p. 23). Ver también estudio del Instituto de Derechos Humanos de la *Abo Akademy University*.
64. International Law Association, también considera que las decisiones emitidas por los comités son sólo la confirmación e interpretación no vinculante del tratado internacional en cuestión, siendo este último sí una obligación internacional. Así también se manifestó la Suprema Corte irlandesa en la causa *Kavanagh vs. Governor of Mountjoy Prison*.

ABSTRACT

This article analyzes the right of petition by individuals to the conventional committees that form part of the Global Human Rights Protection System established under the auspices of the UN. The text describes the system that allows individuals to submit petitions with international organizations denouncing their States for human rights violations listed in the Universal Declaration and the International Covenant of Civil and Political Rights (ICCPR) or in the norms established in specific treaties such as the U.N. Convention Against Torture (UNCAT), the International Convention for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (ICERD), the Convention Against the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), and the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities. According to the author, the recommendations made by UN bodies relating to allegations made directly through individual petitions are binding and must be complied with by the States in question.

KEYWORDS

Right of petition – Human rights – Global System

RESUMO

O artigo analisa o direito de petições individuais junto aos comitês convencionais que compõem o Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos mantido sob os auspícios da ONU. O texto descreve o sistema que permite a indivíduos entrarem com petições junto a organismos internacionais denunciando seus Estados por violações dos direitos humanos elencados na Declaração Universal ou no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ICCPR) ou ainda das normas estabelecidas em tratados específicos tais como a Convenção contra a Tortura (CAT), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD). Segundo a autora, as recomendações feitas pelos órgãos da ONU relativas a denúncias feitas por meio direito de petição individual têm caráter vinculante e devem ser cumpridas pelos Estados em questão.

PALAVRAS-CHAVE

Direito de petição – Direitos humanos – Sistema Global