



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

Distr. general
16 de junio de 2021
Español
Original: inglés

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Comunicación interestatal presentada por el Estado de Palestina contra Israel: decisión sobre la jurisdicción* ** ***

<i>Estado demandante:</i>	Estado de Palestina
<i>Estado demandado:</i>	Israel
<i>Fecha de la comunicación:</i>	23 de abril de 2018 (presentación inicial)
<i>Fecha de adopción de la decisión:</i>	12 de diciembre de 2019
<i>Asunto:</i>	Cuestión de las relaciones convencionales entre las partes; obligaciones <i>erga omnes</i> ; obligaciones no sinalagmáticas de garantía colectiva; carácter único de la Convención y del mecanismo interestatal establecido en ella
<i>Cuestión de procedimiento:</i>	Jurisdicción del Comité
<i>Cuestión de fondo:</i>	Discriminación en razón del origen nacional o étnico
<i>Artículo de la Convención:</i>	11, párrs. 2 y 5

1. El presente documento se ha elaborado de conformidad con el artículo 11 de la Convención.
2. La presente decisión debe leerse conjuntamente con los documentos CERD/C/100/3 y CERD/C/100/4.

I. Antecedentes

3. En su 98º período de sesiones, el Comité pidió a la Secretaría que solicitara en su nombre a la Oficina de Asuntos Jurídicos que proporcionara asesoramiento sobre la cuestión jurídica relativa a la jurisdicción del Comité respecto de la comunicación interestatal

* Adoptada por el Comité en su 100º período de sesiones (25 de noviembre a 13 de diciembre de 2019).

** La presente decisión se ha adoptado por votación, de conformidad con el reglamento del Comité, y en ella participaron los siguientes miembros del Comité: Nouredine Amir, Marc Bossuyt, Chinsung Chung, Fatimata-Binta Victoire Dah, Bakari Sidiki Diaby, Rita Izák-Ndiaye, Ko Keiko, Gun Kut, Li Yanduan, Gay McDougall, Yemhelhe Mint Mohamed Taleb, Pastor Elías Murillo Martínez, Verene Albertha Shepherd, María Teresa Verdugo Moreno y Yeung Kam John Yeung Sik Yuen. El resultado de la votación fue el siguiente: 10 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones. El miembro del Comité Alexei S. Avtonomov estuvo ausente durante la toma de decisiones.

*** Se adjunta como anexo a la presente decisión el voto particular conjunto (disidente) de los miembros del Comité Marc Bossuyt, Rita Izák-Ndiaye, Ko Keiko, Li Yanduan y María Teresa Verdugo Moreno.



presentada por el Estado de Palestina contra Israel, teniendo en cuenta las alegaciones formuladas por ambos Estados interesados.

4. El Comité toma nota de la respuesta transmitida por la Oficina de Asuntos Jurídicos mediante un memorando interno de fecha 23 de julio de 2019.

5. El Comité toma nota de las conclusiones de la Oficina de Asuntos Jurídicos, según las cuales:

a) Tanto el demandante como el demandado son partes en la Convención;

b) Un Estado parte en la Convención puede, mediante una declaración unilateral, impedir la creación de obligaciones y derechos en virtud de la Convención entre él y otro Estado parte, y la declaración hecha por Israel el 16 de mayo de 2014 está formulada de tal manera que tiene ese efecto entre Israel y el Estado de Palestina;

c) Ningún aspecto del carácter jurídico de las relaciones legales establecidas entre los Estados partes en virtud de la Convención, ni nada de lo dispuesto en los artículos 11 a 13 de la Convención, impide a un Estado parte emitir una declaración unilateral debidamente formulada que tenga por efecto evitar que otro Estado parte específico adquiriera el derecho a presentar una comunicación válida y efectiva con arreglo al artículo 11, párrafo 1, con la que se pondría en marcha el procedimiento previsto en esos artículos. La declaración tiene ese efecto con respecto al Estado de Palestina. Por consiguiente, la declaración formulada por Israel impide al Comité examinar la comunicación interestatal presentada por el Estado de Palestina.

6. En su 99º período de sesiones, el Comité fue informado de que el demandado tenía conocimiento del memorando de la Oficina de Asuntos Jurídicos. Esto se señaló a su atención mediante una nota verbal del demandado de fecha 20 de agosto de 2019, cuando el Comité aún no había decidido qué medidas adoptaría a raíz del memorando, ni con respecto al fondo ni en cuanto al procedimiento.

7. El Comité analizó la nota verbal, en la que se transmitía el mensaje de que quedaría obligado por la opinión de la Oficina de Asuntos Jurídicos. El 22 de agosto de 2019, el Comité informó al demandado de que consideraba que las afirmaciones contenidas en la nota verbal eran inadmisibles y constituían una forma de presión indebida sobre la independencia de sus miembros. Además, el Comité decidió que, para garantizar la imparcialidad del procedimiento, el memorando se transmitiría al demandante, y así se hizo el 23 de agosto de 2019. También señaló que esos acontecimientos podrían retrasar las actuaciones. El 26 de agosto de 2019, el Comité decidió aplazar hasta su 100º período de sesiones la decisión sobre su jurisdicción en relación con la presente comunicación interestatal.

8. El 28 de agosto de 2019, el demandante presentó observaciones sobre el memorando de la Oficina de Asuntos Jurídicos. En su opinión, dado que el demandado había accedido al memorando en circunstancias desconocidas y contraviniendo la obligación dimanante de la Convención de actuar de buena fe en el marco de las actuaciones, se le debía impedir, sobre la base de la doctrina de los actos propios (*estoppel*), fundamentar sus alegaciones en relación con la posición adoptada por la Oficina de Asuntos Jurídicos.

9. Sin embargo, el Comité considera que el principio de *estoppel* no debe aplicarse de manera tan estricta y examinará atendiendo a su propio fondo las observaciones formuladas por la Oficina de Asuntos Jurídicos, como se proponía hacer cuando solicitó el asesoramiento de la Oficina, con el fin de adoptar una decisión rigurosa e imparcial.

10. El demandante alegó que el memorando no era ecuaníme, ya que no se había concedido la debida importancia a los argumentos que planteó para fundamentar su opinión de que el Comité tenía jurisdicción. El demandante también sostuvo que, en el memorando, la Oficina de Asuntos Jurídicos hacía referencia selectivamente a la práctica de un pequeño número de Estados —Francia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América— que habían impugnado la posición adoptada por el Comité de Derechos Humanos en su observación general núm. 24 (1994), relativa a las cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus Protocolos Facultativos, o de la adhesión a ellos, o en relación con las declaraciones hechas de conformidad con el artículo 41 del Pacto. Señaló asimismo que en el memorando se

reconocía que la observación general núm. 24 se basaba en el hecho de que, en virtud de tratados como el Pacto o la Convención, un Estado parte no podía adoptar medidas que diesen lugar a que otro Estado parte no pudiese poner en marcha, con respecto a él, ningún mecanismo de control del cumplimiento establecido por el tratado. Además, el demandante indicó que en el memorando también se reconocía que no era admisible una reserva que pretendiese inhibir la aplicación del mecanismo establecido en los artículos 11 a 13 de la Convención¹. Según el demandante, esto demostraba que el memorando respaldaba la posición adoptada por el Comité de Derechos Humanos en su observación general núm. 24.

11. El demandante también formuló observaciones con respecto a la práctica de la Comisión de Derecho Internacional en relación con las reservas, la pertinencia del carácter *erga omnes* de las obligaciones dimanantes de la Convención, la inexistencia de necesidad de una relación convencional bilateral para la puesta en marcha del procedimiento establecido en los artículos 11 a 13 de la Convención y la interpretación adecuada de la decisión emitida por el Comité durante el examen del sexto informe periódico de la República Árabe Siria².

12. El 6 de septiembre de 2019, el demandado informó al Comité de que su nota verbal de 20 de agosto de 2019 en absoluto tenía por objeto ejercer una presión indebida sobre el Comité.

13. El 11 de octubre de 2019, el demandante señaló que necesitaba garantías de que el demandado no gozaría de ventaja alguna por haber tenido acceso al memorando en circunstancias desconocidas. El demandante observó además que el demandado había cambiado de opinión con respecto a la Oficina de Asuntos Jurídicos, al pasar de no reconocerle función alguna a considerarla una supuesta autoridad jurídica, en vista de que el memorando era favorable a sus reclamaciones. El demandante afirmó que, sobre la base del principio de la facultad de los tribunales para determinar su propia competencia, solo el Comité podía decidir sobre su jurisdicción y competencia.

14. El 13 de noviembre de 2019, el demandado destacó que, en el memorando, la Oficina de Asuntos Jurídicos concluía que el demandado había excluido válidamente las relaciones convencionales con el demandante, lo que impedía al Comité examinar la presente comunicación interestatal.

15. El demandado también indicó que el intento del demandante de establecer una distinción respecto de la decisión emitida por el Comité en relación con el informe periódico de la República Árabe Siria era incorrecto, entre otros motivos porque la validez jurídica de una declaración por la que se excluyen las relaciones convencionales con una entidad no reconocida no depende en ningún caso de la posición de otros Estados partes, y menos aún de la de una entidad no reconocida. Además, el demandado consideraba que no era pertinente la referencia a la observación general núm. 24 del Comité de Derechos Humanos, ya que en ella se confundían los conceptos de reserva y declaración de no reconocimiento. Asimismo, en esa observación general, el Comité de Derechos Humanos se refería a la interacción entre los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y no a la relación entre los Estados partes en la Convención. En cuanto a la afirmación del demandante de que en su memorando la Oficina de Asuntos Jurídicos hacía referencia a la práctica de un pequeño número de Estados partes en el Pacto, el demandado indicó que en él también se examinaba exhaustivamente la práctica de los Estados partes en la Convención.

16. El 25 de noviembre de 2019, el demandante indicó que convenía con el demandado en que la invocación de obligaciones *erga omnes* no podía sentar la base de la jurisdicción. Sin embargo, el Comité tenía ante sí una cuestión diferente, a saber, si las relaciones convencionales son necesarias cuando de lo que se está tratando es de obligaciones *erga omnes*. En relación con las observaciones del demandado sobre la observación general núm. 24 del Comité de Derechos Humanos, el demandante indicó que era obvio que no se refería a la Convención; no obstante, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención compartían exactamente el mismo tipo de obligaciones con carácter *erga omnes*, con la única diferencia de que el mecanismo interestatal establecido por

¹ Memorando de la Oficina de Asuntos Jurídicos de fecha 23 de julio, párr. 60.

² A/36/18, párrs. 169 a 173.

la Convención era preceptivo, mientras que el previsto en el Pacto era facultativo. Esto, en opinión del demandante, reforzaba aún más su argumento.

17. En cuanto al argumento del demandado de que el mecanismo interestatal no debía aplicarse al presente caso, el demandante señaló que el artículo 11 de la Convención se limitaba a indicar que se podía poner en marcha el mecanismo interestatal siempre que un Estado parte considerase que otro Estado parte no estaba dando efecto a las disposiciones de la Convención. Teniendo en cuenta la circunstancia de que tanto el demandante como el demandado eran partes en la Convención, sumada al hecho de que esta contenía obligaciones *erga omnes*, podía aplicarse el artículo 11, ya que solo requería que un Estado parte considerase que otro Estado parte estaba incumpliendo las obligaciones que le imponía la Convención. El demandante añadió que no se debía permitir que el demandado eludiese sus obligaciones debido a su negativa a respetar tales obligaciones como Potencia ocupante y que esa condición no debería utilizarse como pretexto para perpetuar la discriminación y el racismo sistemáticos, como se demostraba en la comunicación interestatal. El demandante también se refirió brevemente a la cuestión de los recursos internos.

II. Examen de la jurisdicción

18. Antes de examinar si procede designar una comisión especial de conciliación con arreglo al artículo 12, párrafo 1, de la Convención, el Comité debe cerciorarse de que tiene jurisdicción para conocer de la comunicación interestatal presentada por el Estado de Palestina contra Israel y decidir si la comunicación es admisible.

19. El 2 de mayo de 2019, durante su 98º período de sesiones, el Comité, de conformidad con su decisión de fecha 14 de diciembre de 2018, celebró audiencias sobre la cuestión de la jurisdicción, en las que participó el representante del Estado de Palestina, conforme al artículo 11, párrafos 4 y 5, de la Convención y el reglamento aplicable a las audiencias celebradas con arreglo al artículo 11 de la Convención, aprobado por el Comité el 29 de abril de 2019, también en su 98º período de sesiones. Israel rehusó participar en las audiencias, indicando que el formato propuesto —con presencia de los dos Estados partes interesados— era incompatible con su posición fundamental en cuanto a la inexistencia de relaciones convencionales con la “entidad palestina”.

20. El 12 de diciembre de 2019, en el 100º período de sesiones del Comité, de conformidad con el artículo 11, párrafo 5, de la Convención, tanto el demandante como el demandado formularon declaraciones orales ante el Comité a fin de exponer sus puntos de vista sobre la jurisdicción de este. El demandado indicó que su participación en la reunión no iba en detrimento de su posición de principio en el sentido de que no reconocía a la “entidad palestina” como Estado parte en la Convención y que Israel no mantenía relaciones convencionales con esa entidad.

21. El Comité señala que el demandante y el demandado han presentado argumentos tanto sobre la jurisdicción como sobre la admisibilidad³. Sin embargo, considera que en primer lugar debe determinar si tiene jurisdicción para ocuparse de la presente comunicación interestatal. Por consiguiente, en esta fase no se examinarán las observaciones formuladas con respecto a la admisibilidad.

22. El Comité toma nota de que el demandado ha planteado la cuestión de la falta de jurisdicción. El Comité, que es el principal garante de la Convención, considera que está plenamente facultado para interpretar la Convención con total independencia y que es su deber hacerlo. Ello abarca el análisis de si, en las circunstancias de este caso en particular, el Comité tiene competencia para examinar la presente comunicación interestatal sobre la cuestión preliminar de la jurisdicción.

³ Véanse CERD/C/100/3 y CERD/C/100/4.

23. El Comité considera que hay algunos elementos que deben tomarse en consideración en relación con la jurisdicción del Comité:

- a) La posibilidad de excluir las relaciones convencionales en el contexto de un tratado multilateral en virtud del derecho internacional general;
- b) La posibilidad de excluir las relaciones convencionales en el contexto de tratados de derechos humanos;
- c) El carácter singular del mecanismo establecido en virtud de los artículos 11 a 13 de la Convención, y de los tratados en que figuran las obligaciones colectivas de los Estados partes;
- d) La decisión adoptada por el Comité en relación con el sexto informe periódico de la República Árabe Siria.

A. Posibilidad de excluir las relaciones convencionales en el contexto de un tratado multilateral en virtud del derecho internacional general

24. El Comité observa que el demandado es parte en la Convención, ya que depositó su instrumento de ratificación el 3 de enero de 1979, y que la Convención entró en vigor para él el 2 de febrero de 1979, de conformidad con su artículo 19, párrafo 2. Toma nota asimismo del argumento del demandado de que no existen relaciones convencionales bilaterales en virtud de la Convención entre él y el demandante, y de que el demandado no tiene contraída ninguna obligación con el demandante en virtud de la Convención⁴, ya que excluyó válidamente toda relación convencional con el demandante por medio de la comunicación oficial que presentó al Secretario General de las Naciones Unidas, depositario de la Convención, el 16 de mayo de 2014⁵.

25. El Comité observa que la comunicación oficial del demandado de fecha 16 de mayo de 2014 plantea dos cuestiones: la validez de la adhesión del demandante a la Convención y los efectos jurídicos de la declaración del demandado en relación con dicha adhesión.

26. Con respecto al primer punto, el Comité observa que, en su resolución 67/19, la Asamblea General decidió conceder a Palestina la condición de Estado observador no miembro en las Naciones Unidas. El Comité observa además que, dado que es miembro de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura desde 2011, el demandante cumple las condiciones establecidas en los artículos 17 y 18 de la Convención. Además, el Comité señala que, tras recibir, el 21 de marzo de 2018, el informe inicial y segundo informe periódico combinados presentados por el Estado de Palestina en virtud del artículo 9 de la Convención⁶, el Comité aprobó las observaciones finales sobre esos informes durante su 99º período de sesiones⁷. Por consiguiente, el Comité considera que el demandante es un Estado parte en la Convención.

27. Con respecto al segundo punto, el Comité toma nota de la afirmación del demandado de que está plenamente establecido en el derecho convencional y en la práctica de los Estados que no es necesario que existan relaciones convencionales entre todas las partes en un tratado multilateral, ya que se reconoce que las relaciones convencionales pueden quedar excluidas en los casos en que un Estado parte exprese su objeción a entablar relaciones con una entidad a la que no reconozca. El demandado indica que ello se fundamenta, entre otras cosas, en el amplio uso de esas objeciones en la práctica de los Estados. A este respecto, el Comité toma nota de la lista no exhaustiva de objeciones formuladas por varios Estados con el fin de

⁴ En su memorando (párr. 33), la Oficina de Asuntos Jurídicos indica además que la Convención no confiere al demandante ningún derecho correlativo para exigir al demandado el cumplimiento de las obligaciones que le impone la Convención (y viceversa).

⁵ Tras la adhesión del Estado de Palestina a la Convención, Israel presentó al Secretario General, en su calidad de depositario, la notificación núm. 293 (2014), de fecha 16 de mayo de 2014. Las notificaciones del depositario pueden consultarse en https://treaties.un.org/Pages/CNs.aspx?cnTab=tab2&clang=_en.

⁶ CERD/C/PSE/1-2.

⁷ CERD/C/PSE/CO/1-2.

excluir las relaciones convencionales entre ellos y una entidad no reconocida, proporcionada por el demandado⁸. El Comité toma nota además del argumento del demandado de que el consentimiento es la base de las obligaciones contraídas en virtud de los tratados, por lo cual cada una de las partes solo está obligada en la medida en que haya convenido en obligarse.

28. El Comité también toma nota de la afirmación del demandante de que el argumento del Estado demandado de que los Estados pueden excluir las relaciones convencionales en un tratado multilateral mediante una declaración no está respaldado por la práctica de los Estados ni por la *opinio iuris*.

29. El Comité observa que las declaraciones del tipo de las formuladas por el demandado son bastante comunes en la práctica de los Estados con respecto a los tratados multilaterales que se depositan en poder del Secretario General⁹. El Comité observa también que la participación de un Estado en un tratado en el que también es parte una entidad a la cual no reconoce la condición de Estado no equivale a un reconocimiento, de conformidad con una práctica bien establecida¹⁰. Además, el Comité reconoce que, en el derecho internacional general, las relaciones convencionales se basan en el consentimiento, y que el principio del libre consentimiento está reconocido universalmente¹¹.

30. El Comité reconoce que, en virtud del derecho general de los tratados internacionales, un Estado parte en un tratado multilateral puede excluir, mediante una declaración unilateral, las relaciones convencionales con una entidad a la que no reconoce. Sin embargo, el Comité considera, como se desarrollará más adelante, que algunos regímenes convencionales, debido a su carácter particular, pueden apartarse de esos principios generales.

31. Por otra parte, el Comité toma nota del argumento del demandado de que el estudio sobre el derecho y la práctica en relación con las reservas realizado por la Comisión de Derecho Internacional confiere efecto jurídico a la práctica de los Estados, en el sentido de que las relaciones convencionales pueden quedar excluidas en virtud de la declaración de un Estado¹².

32. El Comité observa que, según la Comisión de Derecho Internacional, una declaración unilateral por la que un Estado indica que su participación en un tratado no entraña el reconocimiento de una entidad a la que no reconoce queda fuera del ámbito de aplicación de la Guía de la Práctica sobre las Reservas a los Tratados, aun cuando tenga por objeto excluir la aplicación del tratado entre el Estado declarante y la entidad no reconocida¹³.

33. El Comité también observa que en el correspondiente comentario, la Comisión de Derecho Internacional distinguió entre dos tipos de declaraciones: una por la que una parte indica que su participación en un tratado no implica el reconocimiento de una entidad no reconocida y otra por la que una parte indica además que su declaración excluye la aplicación del tratado entre ella misma y la entidad no reconocida. La Comisión consideró que el primer tipo de declaración no producía efectos jurídicos, ya que la participación en un tratado multilateral no implica el reconocimiento de todas las partes en el tratado. La Comisión también consideró que el segundo tipo de declaración pretende claramente tener (y tiene) efectos jurídicos en la aplicación del tratado, que queda totalmente excluida, pero solamente en las relaciones entre el Estado que hace la declaración y la entidad no reconocida¹⁴.

34. El Comité toma nota del argumento del demandado de que la declaración formulada el 16 de mayo de 2014 corresponde a la segunda categoría de declaraciones y que, por lo

⁸ Comunicación de Israel al Comité de fecha 3 de agosto de 2018, anexo III. Véase también CERD/C/100/3, párr. 34.

⁹ Oficina de Asuntos Jurídicos, memorando, párr. 22.

¹⁰ Comentario a la directriz 1.5.1 de la Guía de la Práctica sobre las Reservas a los Tratados, párr. 2 (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2011*, vol. II, tercera parte (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.16.V.4), pág. 74).

¹¹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, preámbulo.

¹² CERD/C/100/3, párr. 74.

¹³ Directriz 1.5.1 de la Guía de la Práctica sobre las Reservas a los Tratados (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2011*, vol. II, tercera parte).

¹⁴ Comentario a la directriz 1.5.1 de la Guía de la Práctica sobre las Reservas a los Tratados, párr. 5 (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2011*, vol. II, tercera parte, pág. 75).

tanto, tiene el efecto de excluir toda relación convencional entre ese Estado y el demandante¹⁵.

35. El Comité está de acuerdo con el demandado en que su declaración corresponde a la segunda categoría. No obstante, observa que la Comisión de Derecho Internacional, tras haber aprobado el texto en el que se indica que la declaración unilateral queda fuera del ámbito de aplicación de la Guía de la Práctica, aun cuando tenga por objeto excluir la aplicación del tratado entre el Estado declarante y la entidad no reconocida, decidió formular un comentario al respecto. Ese comentario, que confirma que el segundo tipo de declaración “pretende claramente tener (y tiene) efectos jurídicos”, parece dar lugar a un *non sequitur*, puesto que tal confirmación llevaría a la anulación de la posición formalmente aprobada de la Comisión, según la cual la declaración unilateral cuestionada queda fuera del ámbito de aplicación de la Guía de la Práctica.

36. Por consiguiente, el Comité considera que se ha atribuido un valor desproporcionado al ámbito de aplicación de la Guía de la Práctica de la Comisión de Derecho Internacional, en su forma aparentemente modificada por el correspondiente comentario, en relación con la presente declaración unilateral del demandado.

B. Posibilidad de excluir las relaciones convencionales en el contexto de los tratados de derechos humanos

37. El Comité observa el argumento del demandante de que la Convención, como tratado de derechos humanos, tiene carácter *ius cogens* y *erga omnes*, y no admite la posibilidad de que un Estado parte excluya unilateralmente las relaciones convencionales bilaterales con respecto a otro Estado parte. El demandante añade que, habida cuenta de que las obligaciones dimanantes de la Convención son *erga omnes*, existen en relación con todas las demás partes contratantes, incluido el propio demandante.

38. El Comité observa, además, el argumento del demandado de que incluso si las obligaciones dimanantes de la Convención se consideran *erga omnes*, esto no significa que el mecanismo interestatal esté disponible para resolver cuestiones de cumplimiento cuando no existen relaciones convencionales, dado que ese mecanismo se rige por el derecho convencional. Por otra parte, el demandado indica que el demandante amalgama las obligaciones jurídicas sustantivas contraídas por los Estados partes contratantes en virtud de la Convención con una disposición de procedimiento, a saber, el mecanismo interestatal. A este respecto, el Comité observa el argumento del Estado demandante de que las obligaciones asumidas por el demandado en virtud de la Convención incluyen el mecanismo o los medios para hacerlas cumplir; en caso contrario, el mecanismo quedaría obsoleto.

39. El Comité observa que el concepto de obligaciones *erga omnes* se refiere a obligaciones determinadas específicamente que los Estados han de cumplir respecto de la comunidad internacional en su conjunto, tal como determinó la Corte Internacional de Justicia¹⁶. El Comité también observa que la Corte ha indicado que, como mínimo, cuatro normas que prohíben los actos de agresión, la tortura, el genocidio y la discriminación racial tienen carácter *erga omnes*. Las obligaciones se aplican invariablemente *erga omnes* cuando se refieren a normas imperativas de derecho internacional o *ius cogens*.

40. El Comité observa que los Estados y varios organismos internacionales han reconocido el carácter esencial del principio de la prohibición de la discriminación racial para la comunidad internacional en su conjunto. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, la Asamblea General indicó que estaba entre los intereses superiores de la humanidad poner fin inmediatamente a la persecución y discriminación religiosa y llamada racial, y exhortó a los gobiernos a que tomaran con ese fin las medidas más rápidas y enérgicas¹⁷. En una opinión consultiva, la Corte Internacional de Justicia indicó que la

¹⁵ CERD/100/C/3, párr. 74. Véase también el memorando de la Oficina de Asuntos Jurídicos, párrs. 29 a 31.

¹⁶ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, fallo, *I.C.J. Reports 1970*, pág. 3, párrs. 33 y 34.

¹⁷ Asamblea General, resolución 103 (I).

imposición de distinciones, exclusiones, restricciones y limitaciones basadas exclusivamente en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico constituía una denegación de derechos humanos fundamentales y una violación flagrante de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas¹⁸. El Comité subraya que la Comisión de Derecho Internacional ha señalado que las normas imperativas (*ius cogens*) que son claramente aceptadas y reconocidas comprenden las prohibiciones de agresión, genocidio, esclavitud, discriminación racial, delitos contra la humanidad y tortura, y el derecho a la libre determinación¹⁹. El Comité observa además que, en el asunto *Al-Dulimi y Montana Management INC. c. Suiza*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos observó tal afirmación de la Comisión de Derecho Internacional²⁰.

41. El Comité toma nota de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ido más allá, al determinar que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*²¹. La Corte Interamericana ha reiterado esta afirmación en varias sentencias²².

42. El Comité considera que la Convención, en vista de su objeto y propósito orientados a la promoción y la protección de los derechos relativos a la prohibición de todas las formas de discriminación racial, y al contener obligaciones básicas aplicables *erga omnes*, pertenece a una categoría de tratados internacionales en la que también se incluyen varios instrumentos regionales con objetos y propósitos similares. El objetivo de tal categoría de tratados es el bien común, a diferencia de lo que ocurre con otros tratados cuyos objetos y propósitos se restringen al ámbito de los intereses de los Estados partes a título individual.

43. El Comité observa que los órganos regionales de derechos humanos han confirmado esa afirmación²³. En concreto, la Comisión Europea de Derechos Humanos, en el asunto *Austria c. Italia*, basándose en el artículo 24 del Convenio Europeo de Derechos Humanos²⁴, sostuvo que dicho Convenio era esencialmente de carácter objetivo y había sido concebido para proteger los derechos fundamentales de los seres humanos individuales contra violaciones cometidas por cualquiera de las Altas Partes Contratantes, y no para crear derechos subjetivos y recíprocos para las propias Altas Partes Contratantes²⁵. Asimismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el asunto *Irlanda c. el Reino Unido*, consideró que el Convenio Europeo de Derechos Humanos, a diferencia de los tratados internacionales de tipo clásico, rebasa el ámbito de la mera reciprocidad entre los Estados contratantes. Además de una red de compromisos mutuos y bilaterales, crea obligaciones objetivas cuya “garantía colectiva”, según los términos de su Preámbulo, debe asegurarse²⁶.

44. En consonancia con este principio, la Comisión Europea de Derechos Humanos afirmó, en el asunto *Chipre c. Turquía*, que aceptar que un Gobierno pueda eludir la “garantía

¹⁸ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 1971*, pág. 16, párr. 131.

¹⁹ Comentarios a los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001*, vol. II, segunda parte (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.04.V.17 (Part 2)), pág. 84.

²⁰ Demanda núm. 5809/08, sentencia de 21 junio de 2016, párr. 57.

²¹ *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, párr. 101.

²² Véanse, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Espinoza González Vs. Perú*, sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), 20 de noviembre de 2014, párr. 216; *Atala Riffo y niñas Vs. Chile*, sentencia (Fondo, Reparaciones y Costas), 24 de febrero de 2012, párr. 79; *Flor Freire Vs. Ecuador*, sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), 31 de agosto de 2016, párr. 109.

²³ Memorando de la Oficina de Asuntos Jurídicos, párrs. 48 a 60.

²⁴ El artículo 24 del Convenio (tal como estaba redactado en el momento en que se emitió la decisión en el asunto *Austria c. Italia*) disponía lo siguiente: “Toda Alta Parte Contratante podrá someter a la Comisión [...] cualquier incumplimiento de lo dispuesto en el Convenio que, a su juicio, pueda ser imputado a otra Alta Parte Contratante”. Esta disposición es similar a las disposiciones del artículo 11, párr. 1, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

²⁵ Demanda núm. 788/60, decisión sobre la admisibilidad, 11 de enero de 1961, pág. 19.

²⁶ Demanda núm. 5310/71, sentencia, 18 de enero de 1978, párr. 239.

colectiva” de la Convención, prevista en el artículo 24, afirmando que no reconoce al Gobierno del demandante atentaría contra el propósito de la Convención²⁷. Además, la Comisión consideró que el hecho de que Turquía no reconociera al demandante como Gobierno de Chipre y no lo considerara facultado para presentar una demanda en esa calidad no impedía a la Comisión examinar la denuncia presentada por Chipre ni eximía a Turquía de su obligación de cooperar con la Comisión en el procedimiento. También se formularon declaraciones categóricas sobre la garantía colectiva del Convenio Europeo de Derechos Humanos en los asuntos *Loizidou c. Turquía*²⁸ y *Soering c. el Reino Unido*²⁹.

45. El Comité también toma nota de la posición adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su opinión consultiva núm. OC-2/82, de 24 de septiembre de 1982, acerca del efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el párrafo 29 de la opinión, la Corte señaló lo siguiente:

[L]os tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. [...] Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.

46. El Comité observa además que, en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reafirmó que “[l]a Convención Americana, así como los demás tratados de derechos humanos, se inspiran en valores comunes superiores (centrados en la protección del ser humano), están dotados de mecanismos específicos de supervisión, se aplican de conformidad con la noción de garantía colectiva, consagran obligaciones de carácter esencialmente objetivo, y tienen una naturaleza especial, que los diferencian de los demás tratados”, que, en cambio, “reglamentan intereses recíprocos entre los Estados partes”³⁰.

47. El Comité observa que la Corte Interamericana de Derechos Humanos también indicó, refiriéndose a la decisión adoptada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Soering c. el Reino Unido*, que el Convenio Europeo de Derechos Humanos debe ser interpretado en función de su carácter específico de tratado de garantía colectiva de derechos humanos y que sus disposiciones deben interpretarse de manera que haga efectivas y concretas sus exigencias³¹. Por consiguiente, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no se puede establecer una analogía entre las declaraciones que los Estados pueden formular con arreglo al artículo 36, párrafo 2, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y las que los Estados pueden formular con arreglo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos para reconocer la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Si bien los Estados podrían retirar la primera, los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos no pueden retirar la segunda.

48. El 4 de noviembre de 1994, el Comité de Derechos Humanos adoptó su observación general núm. 24. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial observa que el Comité de Derechos Humanos indicó, en el párrafo 17 de esa observación general, que los efectos de los tratados de derechos humanos no son una red de intercambios de obligaciones entre los Estados y que no ha lugar al principio de la reciprocidad entre los Estados con respecto a ellos. El Comité está de acuerdo con la afirmación que se hace en el párrafo 59 del memorando de la Oficina de Asuntos Jurídicos en cuanto a que el Comité de Derechos Humanos se ha aproximado, si no adherido, al análisis de la naturaleza de las obligaciones sustantivas creadas por los tratados de derechos humanos que se ha adoptado en la jurisprudencia del Convenio Europeo y la Convención Americana, que refuta la idea de que

²⁷ Demanda núm. 8007/77, informe adoptado el 4 de octubre de 1983, párr. 48, donde se cita el párr. 43 del informe provisional de la Comisión sobre el estado actual del procedimiento, de fecha 12 de julio de 1980.

²⁸ Demanda núm. 15318/89, sentencia (Excepciones Preliminares), 23 de marzo de 1995.

²⁹ Demanda núm. 14038/88, sentencia de 7 de julio de 1989.

³⁰ Sentencia de 24 de septiembre de 1999, párr. 42.

³¹ *Ibid.*, párr. 45.

un Estado parte pueda impedir que otro Estado parte invoque contra él el incumplimiento de las obligaciones dimanantes del correspondiente tratado y le exija ajustar su conducta a esas obligaciones.

49. A este respecto, el Comité observa que en la opinión separada conjunta sobre la decisión adoptada por la Corte Internacional de Justicia en la causa relativa a las *Actividades armadas en el territorio del Congo*, los magistrados que emitieron la opinión separada tuvieron en cuenta que:

El Comité de Derechos Humanos, en su observación general núm. 24 (52), trató de ofrecer algunas respuestas a problemas contemporáneos surgidos en el contexto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y su análisis era muy similar al del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el de la Corte Interamericana. La práctica de estos órganos no debe considerarse “una excepción” al derecho establecido en 1951 por la Corte Internacional; nos parece más bien un avance el responder a preguntas que no se plantearon entonces al Tribunal y resolver nuevos problemas surgidos posteriormente³².

50. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial observa que la jurisprudencia de los sistemas europeo e interamericano de protección de los derechos humanos, así como la observación general núm. 24 del Comité de Derechos Humanos, demuestran que, a raíz del carácter objetivo o no sinalagmático de las obligaciones sustantivas dimanantes del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cualquier Estado parte puede poner en marcha los mecanismos colectivos de control del cumplimiento creados por el tratado respectivo, independientemente de la existencia de obligaciones correlativas entre las partes interesadas³³.

51. El Comité observa que, si bien conforme a los tratados de derecho internacional general las obligaciones de los Estados se interpretan de manera restrictiva, en el ámbito de los tratados internacionales de derechos humanos se ha hecho hincapié en el objeto y propósito del tratado, a fin de asegurar una protección efectiva de los derechos en él contenidos, como lo demuestra la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El Comité observa que los tratados de derechos humanos, debido al carácter no sinalagmático de sus obligaciones —que se aplican de manera colectiva— y al hecho de que establecen mecanismos de supervisión propios, constituyen una categoría especial de tratados, a los que no se aplican ciertas normas del derecho convencional. El Comité observa, además, que el carácter especial de los tratados de derechos humanos está también determinado por el hecho de que se inspiran en valores comunes superiores compartidos por la comunidad internacional en su conjunto.

52. El Comité observa que la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial es un tratado de derechos humanos que establece un órgano encargado de supervisar la aplicación por los Estados partes de las obligaciones en ella previstas. También señala que la Convención se basa en valores comunes superiores, como la protección de la dignidad y la igualdad inherentes a todos los seres humanos, así como la prohibición de la discriminación racial que, como se establece en el preámbulo de la Convención, contribuye al logro de la paz y la seguridad. Además, el Comité observa que, según dispone el preámbulo de la Convención, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a tomar medidas conjunta o separadamente para realizar uno de los propósitos de las Naciones Unidas, que es el de promover y estimular el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

53. El Comité destaca además la singularidad de la Convención dentro de la categoría de los tratados de derechos humanos. Habida cuenta de su carácter insidioso y generalizado,

³² *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)* [Competencia de la Corte y admisibilidad de la demanda], fallo, *I.C.J. Reports 2006*, pág. 6, opinión separada conjunta de los Magistrados Higgins, Kooijmans, Elaraby, Owada y Simma, párr. 16.

³³ Memorando de la Oficina de Asuntos Jurídicos, párr. 52.

ampliamente reconocido, la discriminación racial fue la primera violación de los derechos humanos que abordó la comunidad internacional, inmediatamente después del crimen internacional de genocidio. La Convención fue el primero de una serie de tratados que codifican y amplían el alcance del derecho de los derechos humanos. El Comité observa que, en tiempos más recientes, la discriminación racial ha sido reconocida universalmente como un flagelo que es preciso combatir por todos los medios disponibles y apropiados y como cuestión de la máxima prioridad para la comunidad internacional³⁴. Por lo tanto, considera que la obligación de todos los Estados partes en la Convención de actuar conjuntamente para luchar contra la discriminación racial es inapelable. A este respecto, el Comité observa que las reclamaciones formuladas en la presente comunicación interestatal conciernen a todos los Estados partes en la Convención.

54. Por consiguiente, el Comité considera, como se expondrá más adelante, que, habida cuenta de la naturaleza de la discriminación racial y, por ende, de las obligaciones dimanantes de la Convención —que deben garantizarse y cumplirse de manera colectiva—, un Estado parte no puede impedir que otro, a través de una acción unilateral, ponga en marcha un mecanismo de control del cumplimiento creado por la Convención, en la medida en que dicho mecanismo sea esencial para garantizar el disfrute de los derechos de las personas o grupos establecidos en la Convención en igualdad de condiciones.

C. Carácter singular del mecanismo establecido en virtud de los artículos 11 a 13 de la Convención y de los tratados que prevén obligaciones colectivas de los Estados partes

55. El Comité observa que, mientras que otros instrumentos de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevén un mecanismo de denuncia facultativo que los Estados pueden adoptar o no, el artículo 11, párrafo 1, de la Convención prevé un mecanismo de denuncia interestatal automático. Si algo se desprende de ello es la existencia de un deseo más firme de los redactores de la Convención de establecer medidas de protección para garantizar que todos los Estados partes observen y cumplan adecuadamente las disposiciones de la Convención.

56. En efecto, el Comité observa que, en virtud del procedimiento previsto en los artículos 11 a 13 de la Convención, los Estados partes no necesitan manifestar su conformidad o consentimiento previos al Comité para que este examine una comunicación interestatal. El procedimiento es puesto en marcha por un Estado parte que considera que otro Estado parte no está aplicando las disposiciones de la Convención. Se trata de un mecanismo automático. Además, el Comité observa que ningún Estado parte ha formulado reserva alguna a los artículos 11 a 13 de la Convención.

57. El Comité toma nota del artículo 11, párrafo 1, de la Convención, que establece que, si un Estado parte considera que otro Estado parte está incumpliendo las disposiciones de la Convención, podrá señalar el asunto a la atención del Comité. Teniendo en cuenta que no cabe duda de que tanto el demandante como el demandado son partes en la Convención³⁵ y tomando en consideración el carácter específico de las obligaciones contenidas en ella, el Comité no considera que las normas del derecho internacional general deban interpretarse de tal manera que añadan condiciones que no figuran en la Convención.

58. El Comité también observa que el mecanismo interestatal establecido por la Convención constituye un instrumento único para resolver las controversias entre Estados, constituido en pro del bien común de todos los Estados partes. El Comité observa que el mecanismo tiene un carácter especial, que es conciliador y no contencioso. El Comité considera que, dado que el mecanismo interestatal se concibió como procedimiento de conciliación, debe ser práctico, constructivo y eficaz. Por lo tanto, considera que no se puede adoptar un criterio formalista a este respecto. Por ello, aunque el Comité es consciente de

³⁴ Declaración y Programa de Acción de Durban, preámbulo. Véase también el preámbulo de la resolución 68/151 de la Asamblea General.

³⁵ Véanse los párrafos 27 y 29 del presente documento.

que, en última instancia, la eficacia del mecanismo establecido en los artículos 11 a 13 de la Convención dependerá de la voluntad de los Estados partes interesados, considera que no es su papel impedirles que traten de llegar a un entendimiento. Esta conclusión resulta aún más evidente si se tiene en cuenta el carácter específico de las obligaciones dimanantes de la Convención.

59. Además, el Comité subraya que este mecanismo tiene por objeto velar por el bien colectivo de todos los Estados partes. Una de las obligaciones que incumben a todos los Estados partes es la de prohibir todas las formas de discriminación racial, lo cual, según señaló la Corte Internacional de Justicia, es una obligación *erga omnes*³⁶.

60. El Comité observa además que el mecanismo interestatal previsto en los artículos 11 a 13 de la Convención complementa otro mecanismo establecido por la Convención en su artículo 9, a saber, el procedimiento de presentación de informes. Observa asimismo que el Comité ha pedido tanto al demandante como al demandado que cumplan con su obligación de presentar informes con arreglo al artículo 9, lo que han hecho. El Comité toma nota de que, en esta situación, el demandado no consideró necesario alegar que su objeción a las relaciones convencionales entre él y el demandante anulaba la obligación de cumplir con el deber procesal previsto en el artículo 9 de la Convención. Lo determinante es la relación que cada Estado parte mantiene en el marco de la Convención, bajo la supervisión del Comité, y no la relación que pueda existir en el plano bilateral entre dos Estados partes. Las obligaciones que incumben a los Estados en virtud de los artículos 11 a 13 de la Convención, por un lado, y del artículo 9, por otro, son del mismo tipo y tienen el propósito común de asegurar la prohibición efectiva de la discriminación racial, que es una norma *erga omnes*, en pro del bien común de toda la comunidad internacional, que no puede ser derogada por la acción unilateral de un Estado parte y no se ve afectada por la existencia de una relación bilateral previa entre los Estados.

61. A la luz de lo anterior, y teniendo en cuenta que, dado el carácter particular de la discriminación racial, las respuestas para combatirla requieren la adopción de un criterio no formalista, el Comité considera que tiene jurisdicción para examinar la presente comunicación interestatal, sin perjuicio de que existan o no relaciones convencionales entre el demandante y el demandado.

D. Decisión del Comité en relación con el sexto informe periódico de la República Árabe Siria

62. El Comité toma nota del argumento del demandado de que el propio Comité ya ha reconocido que no se puede recurrir al mecanismo del artículo 11 cuando no existen relaciones convencionales, como confirma la decisión adoptada durante la exposición del sexto informe periódico de la República Árabe Siria³⁷. El Comité también observa el argumento de que de esa decisión se infiere que no tiene jurisdicción con arreglo al artículo 11 de la Convención para ocuparse de la comunicación interestatal presentada por el demandante. El Comité no está de acuerdo con ese argumento.

63. Los hechos y circunstancias más importantes del caso relativo a la República Árabe Siria son los siguientes:

a) Durante el examen de su sexto informe periódico, la República Árabe Siria alegó que Israel estaba vulnerando los derechos consagrados en la Convención en los altos del Golán ocupados por Israel. Se formularon alegaciones contra las actividades llevadas a cabo en ese lugar por Israel;

b) Un miembro del Comité planteó una cuestión de orden según la cual la alegación de la República Árabe Siria equivalía a una comunicación interestatal presentada con arreglo al artículo 11, párrafo 1, de la Convención, por lo que se requería seguir un procedimiento específico;

³⁶ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, fallo, *I.C.J. Reports 1970*, pág. 3, párrs. 33 y 34.

³⁷ CERD/C/100/4, párr. 41.

c) El representante de la República Árabe Siria recordó que, al adherirse a la Convención, su país había formulado una reserva para indicar que su adhesión no entrañaba el establecimiento de una relación convencional con Israel. La República Árabe Siria afirmó además que no estaba invocando el artículo 11 de la Convención;

d) El Presidente dictaminó que la sección del informe periódico de la República Árabe Siria en la que se formulaba la alegación no constituía una comunicación con arreglo al artículo 11, párrafo 1, de la Convención;

e) Al explicar su decisión, el Presidente también indicó que los Estados partes en la Convención no habían planteado ninguna objeción a la reserva formulada por la República Árabe Siria en el momento de su adhesión, pero que el artículo 11, párrafo 2, presupone claramente la existencia de una relación convencional entre los dos Estados partes³⁸;

f) El dictamen del Presidente fue confirmado en apelación ante el Comité por 11 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención.

64. El Comité considera conveniente situar en su debido contexto el mencionado dictamen, que fue adoptado hace unos 38 años. El dictamen del Presidente según el cual el artículo 11, párrafo 1, de la Convención no era aplicable se adoptó respecto de las alegaciones formuladas por la República Árabe Siria contra Israel durante la exposición de uno de sus informes periódicos. Esto no guarda relación alguna con la presentación de una comunicación interestatal con arreglo al artículo 11, párrafo 1. La República Árabe Siria no inició un procedimiento de comunicación interestatal de conformidad con esa disposición para denunciar violaciones de los derechos humanos enunciados en la Convención cometidas por Israel. El dictamen se adoptó a raíz de la cuestión de orden planteada por un miembro del Comité sobre si la queja presentada contra Israel se inscribía en el ámbito de un procedimiento de comunicación interestatal iniciado con arreglo al artículo 11, párrafo 1, pese a que la propia República Árabe Siria había afirmado que no invocaba ese artículo. Así pues, parece difícil que el artículo 11, párrafo 1, pudiera haber sido aplicable sin existir un demandante dispuesto a iniciar ese procedimiento.

65. La presente comunicación interestatal es claramente diferente por cuanto la declaración formulada por el demandado no fue aceptada por el demandante. Además, en vista de lo señalado anteriormente en relación con las cuestiones de las disposiciones *erga omnes* contenidas en la Convención y de la existencia de una garantía colectiva con respecto a esas disposiciones por las que todos los Estados partes son responsables, resta determinar si el asunto no se resolvería de manera distinta si se presentara hoy una comunicación interestatal con arreglo al artículo 11, párrafo 1.

66. En vista de lo que antecede, el Comité considera que el caso de 1981 relativo a la República Árabe Siria difiere claramente del caso que nos ocupa, y que la decisión adoptada por el Comité en ese caso no es aplicable a una declaración unilateral formulada por el demandado.

III. Decisión sobre la jurisdicción

67. Por consiguiente, el Comité considera que tiene jurisdicción para examinar la comunicación interestatal presentada por el demandante contra el demandado por los motivos que se exponen a continuación:

a) Algunas disposiciones del derecho internacional general no se aplican a los tratados de derechos humanos debido al carácter no sinalagmático de sus obligaciones, que se aplican de manera colectiva;

b) Las disposiciones fundamentales de la Convención tienen carácter *erga omnes*;

c) La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —que ha supuesto un soplo de aire fresco a la actitud de *laissez faire* de algunos Estados partes—, así como la posición adoptada por el Comité de Derechos Humanos en su observación general núm. 24, confirma que cualquier Estado parte

³⁸ A/36/18, párr. 173.

en un tratado de derechos humanos puede poner en marcha un mecanismo colectivo de control del cumplimiento por él creado, independientemente de la existencia de obligaciones correlativas entre las partes interesadas;

d) La Convención es un tratado de derechos humanos que contiene obligaciones no sinalagmáticas de garantía colectiva y se basa en valores comunes superiores;

e) Dentro de la categoría de los tratados de derechos humanos, la Convención tiene un carácter particular, habida cuenta de que la discriminación racial ha sido reconocida universalmente como un flagelo que es preciso combatir por todos los medios disponibles y prácticos, y como cuestión de la máxima prioridad para la comunidad internacional en su conjunto, sin tener en cuenta las cuestiones bilaterales entre los Estados partes;

f) Del singular carácter conciliador del mecanismo automático previsto en los artículos 11 a 13 de la Convención se desprende que debe aplicarse de manera práctica, constructiva y eficaz.

Anexo

Voto particular conjunto (disidente) de los miembros del Comité Marc Bossuyt, Rita Izák-Ndiaye, Ko Keiko, Li Yanduan y María Teresa Verdugo Moreno

1. Los miembros del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial firmantes del presente voto particular lamentan no poder sumarse a la mayoría del Comité al concluir que este tiene jurisdicción para examinar la comunicación interestatal presentada el 23 de abril de 2018 por el Estado de Palestina (demandante) contra Israel (demandado), debido a que el segundo no consintió en entablar relaciones convencionales con el primero. Todo órgano creado en virtud de un tratado a fin de supervisar las obligaciones contraídas por los Estados con arreglo a este debe respetar las normas del derecho convencional. La decisión de la mayoría pasa por alto, en particular, las diferencias fundamentales entre la objeción a entablar relaciones convencionales recíprocas y la reserva a una disposición de un tratado, así como entre las disposiciones sustantivas de la Convención y aquellas que se refieren a la labor de vigilancia. Por ello, los firmantes consideran necesario adjuntar a la decisión el siguiente voto particular.

2. El demandado cuestiona la jurisdicción del Comité respecto de la comunicación interestatal presentada el 23 de abril de 2018 por el demandante, al que no reconoce como Estado. El demandante sostiene que, al transmitir la comunicación interestatal al Estado parte interesado, el Comité ha decidido implícitamente que tiene jurisdicción para ocuparse de ella. El Comité señala que, al transmitir la comunicación, se ha limitado a cumplir una función técnica y de procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 11, párrafo 1, de la Convención, sin examinar ninguna cuestión de jurisdicción del Comité o de admisibilidad de la comunicación interestatal¹.

3. El Comité es consciente de que, aunque numerosos Estados Miembros de las Naciones Unidas han reconocido como Estado al Estado de Palestina, otros no lo han hecho. El que un Estado parte haya sido reconocido por otros Estados partes afecta a las relaciones entre esos Estados, pero no a la relación entre ese Estado y el Comité. Por lo que respecta al Comité, el Estado de Palestina es Estado parte en la Convención².

4. Israel también es Estado parte en la Convención y está obligado a respetar las obligaciones impuestas por la Convención respecto de cualquier persona y territorio sobre los que ejerza su jurisdicción. Esta obligación le incumbe de igual manera en su territorio propio y en el territorio que ocupa, independientemente de si considera que el Estado de Palestina es Estado parte en la Convención.

5. Ser partes en el mismo tratado multilateral no implica reconocimiento mutuo. Los Estados pueden reconocer expresamente a otro Estado mediante una declaración a tal efecto. Los Estados también pueden reconocerse recíprocamente de manera implícita mediante el establecimiento de relaciones diplomáticas mutuas o mediante la concertación de tratados bilaterales entre ellos. Al pasar a formar parte en un tratado multilateral, un Estado no reconoce necesariamente a todos los demás Estados que son partes en ese tratado³. Mucho menos está obligado un Estado que ya ha ratificado un tratado multilateral o se ha adherido a él a reconocer a un Estado, como el Estado de Palestina, que posteriormente pasa a ser parte en ese tratado, o a establecer una relación convencional con él. La jurisdicción de los órganos internacionales de supervisión se basa en el consentimiento de los Estados en entablar

¹ Véase también el memorando, de fecha 23 de julio de 2019, enviado por la Oficina de Asuntos Jurídicos en respuesta al memorando enviado el 23 de mayo de 2019 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a petición del Comité, párrafos 10, 11 y 13.

² Véase el memorando de la Oficina de Asuntos Jurídicos, párr. 19.

³ *Ibid.*, párr. 28: “[I]a participación en un mismo tratado multilateral no implica el reconocimiento mutuo, ni siquiera implícito.” (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2011*, vol. II, tercera parte (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.16.V.4), pág. 75, párr. 4).

relaciones convencionales con otros Estados. Sin dicho consentimiento, el Comité no tiene jurisdicción para examinar comunicaciones interestatales.

6. Poco después de la adhesión del Estado de Palestina a la Convención, el 2 de abril de 2014, Israel se opuso formalmente en tiempo oportuno (el 16 de mayo de 2014) a entablar relaciones convencionales con el Estado de Palestina⁴. La finalidad de esa objeción, así como otras similares expresadas por otros Estados, era impedir el establecimiento de cualquier relación convencional entre el Estado de Palestina y los Estados que manifestaban su oposición. Como señaló la Comisión de Derecho Internacional, una declaración de este tipo “pretende claramente tener (y tiene) efectos jurídicos en la aplicación del tratado, que queda totalmente excluida, pero solamente en las relaciones entre el Estado que hace la declaración y la entidad no reconocida”⁵.

7. Como señaló un Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional, “una declaración unilateral por la que un Estado indica que su participación en un tratado no implica el reconocimiento de una entidad no reconocida por él en tanto que Estado no constituye una reserva ni una declaración interpretativa”⁶. Cuando la Comisión examinó el proyecto de directriz sobre las reservas de no reconocimiento, se señaló que el régimen jurídico de las reservas previsto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados no es aplicable a este tipo de declaraciones (como la formulada por Israel) y que, a diferencia de las reservas, estas declaraciones son formuladas por los Estados en cualquier momento, y no exclusivamente al firmar un tratado o reconocer el consentimiento en obligarse por él; que se formulan incluso con respecto a tratados que contienen disposiciones que excluyen la posibilidad de formular reservas o permiten formular solo determinados tipos de reservas; y que no conciernen a los efectos jurídicos del tratado o de sus disposiciones, sino a la capacidad de la entidad no reconocida de obligarse por el tratado⁷.

8. La posición de un Estado que se opone a entablar relaciones convencionales con otro Estado difiere sustancialmente de la de un Estado que formula una reserva a una disposición de un tratado. El Estado que formula una reserva desea ser parte en el tratado, mientras que el Estado que se opone a entablar relaciones convencionales no acepta precisamente ser parte con respecto al Estado contra el que expresa la oposición. Esa oposición también difiere radicalmente de una objeción hecha por un Estado a una reserva formulada por otro Estado. De conformidad con el artículo 20, párrafo 4 b), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la objeción hecha por otro Estado contratante a una reserva no impedirá la entrada en vigor del tratado entre el Estado que haya hecho la objeción y el Estado autor de la reserva, a menos que el Estado autor de la objeción manifieste inequívocamente la intención contraria. A menos que se manifieste esa intención contraria, se establece una relación convencional entre ambos Estados. Por el contrario, la oposición a entablar relaciones convencionales impide el establecimiento de una relación convencional, independientemente de que otro Estado proteste contra esa oposición. La Oficina de Asuntos Jurídicos también reconoció en su memorando que debía considerarse que la declaración de Israel tenía por efecto impedir el establecimiento de relaciones convencionales en virtud de la Convención entre Israel y el Estado de Palestina⁸.

9. Dado que el carácter vinculante de un tratado se basa en el consentimiento de los Estados partes en quedar vinculados por sus obligaciones, el derecho internacional de los tratados no prevé medios para resolver o desestimar una oposición a entablar relaciones convencionales. Las disposiciones de los tratados solo son vinculantes para los Estados en la medida en que hayan consentido en obligarse por ellas. Los órganos de supervisión, como el Comité, solo tienen jurisdicción respecto de las controversias entre Estados partes que

⁴ Inmediatamente antes, los Estados Unidos de América (el 13 de mayo de 2014) y el Canadá (el 14 de mayo de 2014) habían formulado una objeción similar.

⁵ Guía de la Práctica sobre las Reservas a los Tratados, comentario a la directriz 1.5.1, párr. 5, citado en el memorando, párr. 29.

⁶ Memorando de la Oficina de Asuntos Jurídicos, párr. 25, donde se cita el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1999*, vol. II, primera parte (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.02.V.10 (Part 1)), pág. 149, párr. 53.

⁷ Memorando de la Oficina de Asuntos Jurídicos, párr. 24.

⁸ *Ibid.*, párr. 31.

hayan entablado una relación convencional en virtud de la Convención. Con arreglo al artículo 2, párrafo 1 a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, un tratado es “un acuerdo internacional celebrado [...] entre Estados”, no entre Estados y órganos de supervisión. De ese acuerdo entre los Estados de que se trate dimana el carácter vinculante de la Convención, así como la jurisdicción del Comité, que es producto de ese acuerdo.

10. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se aplica a los tratados de derechos humanos de igual manera que a cualquier otro tratado. Ninguna disposición de esa Convención permite ninguna excepción en el caso de los tratados de derechos humanos. En el memorando mencionado se hace referencia a opiniones contrarias adoptadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos⁹. Sin embargo, esas opiniones se refieren a cuestiones relativas a las reservas o al no reconocimiento de los Estados partes y no a la cuestión de una objeción formulada por un Estado parte a la adhesión de un nuevo Estado parte inmediatamente después de esa adhesión. Plenamente consciente de esas opiniones, la Oficina de Asuntos Jurídicos, refiriéndose a la práctica constante de los Estados respecto de esas objeciones, llegó no obstante a la conclusión de que esas objeciones no constituirían un fundamento jurídico de la jurisdicción con respecto a la comunicación del Estado de Palestina contra Israel. La objeción de Israel a la adhesión del Estado de Palestina a la Convención priva al Comité de todo fundamento jurídico para ejercer su jurisdicción en una controversia interestatal. Esto no responde a la adopción de un criterio formalista, sino al respeto de la propia esencia del derecho convencional.

11. El demandante invoca el carácter de *ius cogens* o *erga omnes* de la Convención para establecer la jurisdicción del Comité. El carácter de *ius cogens* impide que un Estado concierte con otro cualquiera un tratado que les permita sustraerse de las obligaciones dimanantes de la Convención. Un tratado de esa índole sería nulo, de conformidad con el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados¹⁰. El carácter *erga omnes* de la Convención implica que todo Estado parte debe respetar las obligaciones que le incumben en virtud de ella, independientemente de que otros Estados sean partes en ella o no y de que otros Estados partes cumplan sus obligaciones o no lo hagan. Ahora bien, estas características se refieren a las disposiciones sustantivas de la Convención, no a sus disposiciones de procedimiento. En ningún caso se establecen relaciones convencionales entre Estados —ni en virtud del carácter de *ius cogens* ni en virtud del carácter *erga omnes*— cuando uno de ellos no haya aceptado entablar una relación de ese tipo y, *a fortiori*, si se ha opuesto a ello.

12. La Corte Internacional de Justicia también ha hecho hincapié en ello al señalar que el carácter *erga omnes* de una norma y la regla del consentimiento respecto de la competencia son dos cosas diferentes¹¹. También ha declarado:

El hecho de que en una controversia se puedan estar considerando derechos y obligaciones *erga omnes* no confiere por sí mismo competencia a la Corte para conocer de dicha controversia.

Lo mismo cabe decir de las relaciones entre las normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*) y el establecimiento de la competencia de la Corte: el hecho de que una controversia se refiera al cumplimiento de una norma que tenga el carácter de *ius cogens*, como es indudablemente el caso con respecto a la prohibición del genocidio, no puede por sí mismo constituir una base para la competencia de la Corte para conocer de dicha controversia. Con arreglo al Estatuto de la Corte, esa competencia se funda siempre en el consentimiento de las partes¹².

13. Por consiguiente, aunque se considere que las disposiciones sustantivas de la Convención que prohíben la discriminación racial tienen carácter de *ius cogens* o *erga omnes*,

⁹ *Ibid.*, párrs. 48 y ss.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 43.

¹¹ *East Timor (Portugal v. Australia)*, fallo, *I.C.J. Reports 1995*, pág. 90, párr. 29.

¹² *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)* [Competencia de la Corte y admisibilidad de la demanda], fallo, *I.C.J. Reports 2006*, pág. 6, párr. 64.

ese carácter no confiere al Comité jurisdicción para aplicar el mecanismo previsto en los artículos 11 a 13 con respecto a un Estado que no haya aceptado la jurisdicción del Comité en relación con otro Estado, y mucho menos en el caso de un Estado que se haya opuesto expresamente a ello. Además, otras disposiciones de la Convención, y, en particular, las disposiciones por las que se establecen un procedimiento de presentación de informes (art. 9), un procedimiento de comunicaciones interestatales (arts. 11 a 13) y un procedimiento de comunicaciones individuales (art. 14), no tienen ese carácter.

14. La obligación de respetar los derechos humanos fundamentales y prohibir la tortura que se establece en otros tratados fundamentales de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, también puede considerarse una norma con carácter de *ius cogens* o *erga omnes*. Sin embargo, los procedimientos de comunicaciones interestatales previstos en esas convenciones (art. 41 del Pacto y art. 21 de la Convención contra la Tortura) son facultativos, no obligatorios. Esas disposiciones no pueden considerarse en modo alguno normas imperativas de derecho internacional general que revistan carácter de *ius cogens* o *erga omnes*. En cualquier caso, ese carácter no puede conferir jurisdicción al Comité de Derechos Humanos o al Comité contra la Tortura para ocuparse de comunicaciones interestatales entre dos Estados partes si no han aceptado esa jurisdicción ambos Estados. Además, en el contexto de las comunicaciones interestatales, la función del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial no es solo vigilar el cumplimiento de las obligaciones dimanantes del tratado: de conformidad con el artículo 12, párrafo 1, el Comité debe nombrar una comisión especial de conciliación, cuya misión es lograr la solución de la controversia. Con arreglo al derecho internacional, la conciliación solo es posible cuando las partes han prestado su consentimiento.

15. Como se recuerda en el párrafo 68 del mencionado memorando, tampoco nada permite deducir de la práctica de los Estados partes en la Convención que estos consideren que un Estado parte no puede adoptar medidas que impidan la aplicación de los artículos 11 a 13 de la Convención entre ese Estado y otros Estados partes. Por consiguiente, los artículos 11 a 13 de la Convención no pueden aplicarse respecto de un Estado parte que se haya opuesto al establecimiento de una relación convencional con otro Estado parte al que no reconozca. El otro Estado parte no puede utilizar los procedimientos interestatales contra el Estado que se ha opuesto a la relación.

16. El Comité ya llegó a esa conclusión al examinar si la alegación planteada por la República Árabe Siria en un informe periódico de este país, según la cual Israel no estaba aplicando las disposiciones de la Convención, se regía por el artículo 11 de la Convención¹³. Dado que la República Árabe Siria había declarado que su ratificación de la Convención no entrañaba ninguna relación con Israel, el Comité decidió que la alegación no constituía una comunicación presentada con arreglo al artículo 11 de la Convención, entre otros motivos porque el artículo 11, párrafo 2, presupone claramente una relación entre dos Estados partes¹⁴. La única interpretación posible es que, en opinión del Comité, si no se han establecido relaciones convencionales entre los dos Estados partes interesados, no existe ningún fundamento que justifique el ejercicio de la jurisdicción en un procedimiento interestatal entre esos Estados.

17. En el presente caso, la Oficina de Asuntos Jurídicos llegó a la misma conclusión al afirmar en su memorando que, al no existir relaciones en el marco de la Convención entre Israel y el Estado de Palestina, el Estado de Palestina no podía poner en marcha el procedimiento previsto en el artículo 11 de la Convención¹⁵ y, por consiguiente, la declaración hecha por Israel el 16 de mayo de 2014, por sí misma, impedía que el Comité examinara una comunicación presentada por el Estado de Palestina contra Israel en virtud de los artículos 11 a 13 de la Convención (y viceversa)¹⁶.

¹³ A/36/18, párrs. 169 a 173.

¹⁴ Memorando de la Oficina de Asuntos Jurídicos, párrs. 64 a 68.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 46.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 69 5).

18. En conclusión, tanto Israel como el Estado de Palestina son Estados partes en la Convención y están obligados a respetar plenamente las obligaciones que esta impone. Sin embargo, habida cuenta de que, poco después de la adhesión del Estado de Palestina a la Convención, Israel se opuso a entablar relaciones convencionales con ese Estado, al que no reconoce, el Comité carece de jurisdicción para ocuparse de la comunicación interestatal presentada por el Estado de Palestina contra Israel.
