



COLECCIÓN DEL SISTEMA  
UNIVERSAL DE PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS  
HUMANOS

FASCÍCULO 3

# El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Guadalupe Barrena



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS  
M É X I C O



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

# El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

(FASCÍCULO 3)

Guadalupe Barrena



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS  
M E X I C O

México, 2012

Primera edición: agosto, 2012

ISBN: 978-607-8211-52-4

Colección del Sistema Universal de Protección  
de los Derechos Humanos (Obra completa)

ISBN: 978-607-8211-57-9

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Fascículo 3)

D. R. © Comisión Nacional  
de los Derechos Humanos  
Periférico Sur núm. 3469,  
esquina Luis Cabrera,  
colonia San Jerónimo Lídice,  
Delegación Magdalena Contreras,  
C. P. 10200, México, D. F.

Diseño de la portada: Flavio López Alcocer

Impreso en México

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	13
I. DESCRIPCIÓN Y ESTRUCTURA	15
II. ANTECEDENTES Y REDACCIÓN DEL PIDCP	17
1. La unidad y la división de los derechos	21
2. La fuerza vinculante de los derechos	24
III. LOS DERECHOS GARANTIZADOS POR EL PIDCP	29
IV. PROCEDIMIENTO	31
1. Reglas generales de composición y votación	33
2. Los informes de los Estados Partes	35
3. Procedimiento de denuncias interestatales	41
4. Comunicaciones individuales	43
5. Observaciones Generales	47
V. RECOMENDACIONES PARA MÉXICO	54
VI. LA APLICACIÓN DEL PACTO	58
1. La relación del Comité con otros órganos jurisdiccionales o cuasi-jurisdiccionales	60
2. La interpretación del Pacto	64
3. Vigencia con el conflicto armado	65
4. Extraterritorialidad	67

---

5. Libertad personal	68
6. Estado de emergencia	71
7. Combate al terrorismo y seguridad nacional	72
8. Derechos económicos, sociales y culturales	75
VII. RESERVAS AL PACTO	78
VIII. LA VIDA DEL PACTO	84
BIBLIOGRAFÍA	85

## Presentación

---

En las últimas dos décadas surgió una tendencia en los ámbitos nacional e internacional por ampliar y profundizar los derechos humanos, no sólo en cuanto a su alcance, sino también en el impacto social, político y jurídico; sin embargo, aún falta mucho trabajo por hacer para que la población conozca sus derechos, así como la vía jurídica para su ejercicio.

A lo anterior habrá que añadir la complejidad de la suscripción de varios instrumentos internacionales que buscan regular las relaciones jurídicas entre los Estados, así como proteger los derechos humanos. Tal es el caso de convenios,<sup>1</sup> pactos,<sup>2</sup> declaraciones,<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Es un escrito celebrado entre Estados con un grado de formalidad menor al de un tratado. Normalmente, un convenio es acordado en aspectos económicos y comerciales entre los Estados. Los convenios pueden estar dados entre dos Estados, denominándose convenio bilateral, normalmente celebrado para brindar facilidades en materias comerciales. También existe otra forma de convenio, celebrado entre más de dos Estados, el cual se denomina multilateral, en el cual el acuerdo tiene un carácter más normativo respecto de aspectos contemplados dentro del derecho internacional.

<sup>2</sup> Son tratados solemnes, estrictos y condicionales entre dos o más partes, en los que se establece una obediencia a cumplir uno o varios acápites establecidos en un contrato formal y en que ambas partes se comprometen a ejecutar ciertas acciones y a recibir retribuciones de la otra parte por su cumplimiento.

<sup>3</sup> Declaración de derechos o carta de derechos son algunos de los nombres que han recibido históricamente los documentos de carácter político en que se enumeran los derechos y libertades considerados esenciales. Tengan o no rango constitucional, y provengan de una asamblea legislativa o de la mera voluntad de un rey (lo que se denomina Carta otorgada),

protocolos,<sup>4</sup> cartas, estatutos,<sup>5</sup> códigos,<sup>6</sup> acuerdos,<sup>7</sup> resoluciones<sup>8</sup> y principios, todos ellos con características y naturaleza jurídica diversa.

Dicha circunstancia cobra especial relevancia con motivo de la aprobación de la reforma constitucional del pasado 10 de junio de 2011, la cual pone de relieve la necesidad de que los estudiantes, los jueces y, en general, toda la población conozcan los instrumentos internacionales, ya que tal y como se desprende del artículo 1o. "todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Consti-

---

tales declaraciones suponen una voluntad de protección de los derechos contra los posibles abusos del ejercicio del gobierno, de modo que el poder político queda ciertamente limitado para quien lo ejerce, independientemente de que se reconozcan o no los principios de soberanía nacional o de división de poderes, propios del Estado liberal. El concepto de Estado social propio de las democracias avanzadas del siglo XX introdujo el reconocimiento de los derechos sociales.

<sup>4</sup> Son los acuerdos de voluntades entre dos o más Estados que modifican cartas o tratados internacionales. En analogía con los contratos privados, el protocolo supondría un *addendum* al acuerdo inicial, manteniendo la validez del cuerpo principal, pero modificándolo o ampliándolo en algunos aspectos. Algunos protocolos, por su importancia, han llegado a hacerse más célebres que el propio tratado que les dio origen, como es el caso del Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático, que es parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992.

<sup>5</sup> Los estatutos son los documentos constitutivos de un órgano internacional, ejemplo de ello es el Estatuto de Roma, que le da vida jurídica a la Corte Penal Internacional.

<sup>6</sup> Alude al conjunto unitario, ordenado y sistematizado de normas respecto de una materia determinada.

<sup>7</sup> Una decisión tomada en común por dos o más Estados, por una junta, asamblea o tribunal. También se denomina así a un pacto, tratado o resolución de organizaciones, instituciones, empresas públicas o privadas.

Es, por lo tanto, la manifestación de una convergencia de voluntades con la finalidad de producir efectos jurídicos. El principal efecto jurídico del acuerdo es su obligatoriedad para las partes que lo otorgan, naciendo para las mismas obligaciones y derechos. Es válido cualquiera que sea la forma de su celebración, oral o escrita, siempre que el consentimiento de los otorgantes sea válido y su objeto cierto, determinado, no esté fuera del comercio o sea imposible.

<sup>8</sup> Es una moción escrita adoptada por una Asamblea.

tución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.

Esta reforma va mucho más allá del mero reconocimiento de derechos; implica una nueva decisión política fundamental dentro del sistema constitucional mexicano,<sup>9</sup> que impone la necesidad de que todos los órganos del Estado adopten medidas capaces de garantizar la observancia del marco jurídico internacional atendiendo al principio *pro persona*.

En este contexto podemos ubicar la presente obra, que busca dar un esbozo general de lo que es el Sistema de Naciones Unidas, con especial atención a los tratados y los órganos de tratados que lo integran y le permiten erigirse en un instrumento eficaz para la protección de los derechos humanos en el ámbito internacional.

Los órganos de tratados tienen la finalidad de supervisar la aplicación de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos; hasta el momento se crearon los siguientes: el Comité de Derechos Humanos (CCPR, por sus siglas en inglés); el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés); el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés); el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés); el Comité contra la Tortura (CAT, por sus siglas en inglés); el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT, por sus siglas en inglés); el Comité de los Derechos del Niño (CRC, por sus siglas en inglés), el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW, por sus siglas en inglés); el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD, por sus

---

<sup>9</sup> Me refiero al término clásico de decisión política fundamental dado por Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*. Trad. de Francisco Ayala. Madrid, Alianza Editorial, 2009 (Alianza Universidad Textos, núm. 57), p. 47.

siglas en inglés), y el Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED, por sus siglas en inglés).

Es oportuno señalar que los órganos de tratados de derechos humanos están constituidos por comités de expertos independientes encargados de supervisar la aplicación de los principales instrumentos internacionales. Se han creado de conformidad con lo dispuesto en los tratados que supervisan. Estos Comités se reúnen periódicamente para conocer el estado que guarda la protección de los derechos humanos en cada uno de los países signatarios y hacer recomendaciones.

El lector podrá complementar la información contenida en la presente publicación con las diversas que sobre el tema de la protección internacional de los derechos humanos elabora esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre las cuales destaca la colección de fascículos sobre diversos tópicos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

La protección internacional de los derechos humanos encuentra sus orígenes en la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el año de 1948, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que en sus 30 artículos reconoció un catálogo de derechos y libertades que constituyen una guía para su protección en la comunidad internacional. Esta importante resolución es la base para el desarrollo en específico de diversos tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, los cuales forman parte del marco jurídico mexicano en virtud de haberse firmado y ratificado por nuestro país, y cuya observancia se torna obligatoria para todos los órganos del Estado en razón de la reforma constitucional.

Sin lugar a duda, el camino recorrido en materia de protección de los derechos humanos ha sido largo y azaroso, prueba de ello es la aprobación de los diversos tratados por la Asamblea General de Naciones Unidas, circunstancia que

se dio de manera paulatina y producto de diversos análisis y acuerdos entre los países.

El Sistema Universal sentó sus bases con la Carta Internacional de Derechos Humanos, integrada por la Declaración Universal y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales. Se ha estructurado con otros tratados internacionales, con los que se busca proteger los temas prioritarios en materia de derechos humanos a nivel mundial y que versan sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y de discriminación contra la mujer; la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; los derechos del niño; los trabajadores migratorios y sus familiares; las personas con discapacidad, y la protección de todas las personas relacionadas con desapariciones forzadas.

En su conjunto, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a sus Comités se les conoce como Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos o Sistema de Tratados de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Abordan, según la Asamblea General de Naciones Unidas, las materias prioritarias de derechos humanos, y se distinguen de otros tratados en la materia de Naciones Unidas por establecer en el mismo instrumento un órgano para su supervisión.

En esta ocasión, la Comisión Nacional presenta una colección de textos integrada por escritos académicos que tienen como propósito profundizar sobre el conocimiento del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos.

De esta forma, las personas interesadas pueden encontrar en los fascículos que componen la colección información especializada del Sistema en su conjunto, de la Declaración Universal y de cada tratado, con la explicación del funcionamiento, tanto del tratado como de su comité de vigilancia, de manera que el lector pueda remitirse al fascículo de su interés y/o a la colección en su conjunto.

Esta Comisión Nacional, atenta al cumplimiento de sus funciones y a las necesidades del país, contribuye a la difusión del derecho internacional de los derechos humanos con la publicación de esta serie de fascículos, los cuales aportan de manera significativa al conocimiento de temas relevantes, de forma clara y precisa. Con tal labor, sin duda, se fortalece nuestra actividad en la tarea que ahora es una obligación constitucional para todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una vez más, ofrece materiales para adentrarse en el conocimiento de los temas que aborda en sus diversas series y colecciones, para fortalecer la cultura de la legalidad en nuestro país.

## Introducción

---

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP),<sup>1</sup> junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, constituye el paso más importante para la incorporación de los derechos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos a un régimen de obligaciones positivas, vinculantes sobre los Estados. En su conjunto se conocen como la Carta Internacional de Derechos. Aunque pasaron casi 30 años desde la adopción de la Declaración Universal hasta la entrada en vigor de estos tratados, y numerosas reglas de derecho internacional entraron en vigor antes que los Pactos, el PIDCP es una herramienta central para conocer los parámetros del derecho internacional para la protección de personas. La ratificación de los Pactos por países de todas las regiones y tradiciones jurídicas y culturales, la historia de su redacción, las discusiones que se generaron en el transcurso de su entrada en vigor y el impacto que conjuntamente han traído a la conformación de numerosas constituciones en el mundo, lo hacen también una herramienta útil para el estudio comparado de la protección de derechos en distintas regiones.

El trayecto desde la Declaración hasta la actualidad, parece describirse en ocasiones como una historia lineal de

---

<sup>1</sup> UNGA Res 2200 A (XXI), dic. 16 1966, 21 UN GAOR Supp (No. 16), p. 52, UN Doc A/6316 (1966), 999 UNTS 171, en vigor desde marzo 23 de 1976.

avance sostenido y optimista hacia la protección de los derechos de las personas. La realidad es que el PIDCP representa la historia de un periodo turbulento en la política internacional. La literatura reciente consigna un interés sostenido por documentar la transición desde el “ideal común” que se proclamó en el “Preámbulo” de la Declaración, hasta las obligaciones vinculantes que hoy son exigibles a todos los países del mundo.<sup>2</sup> Visto en perspectiva, la transición de los derechos como discurso a su formulación como reglas exigibles ha sido larga y menos tersa y triunfal de lo que quisiéramos admitir. El fin de la Guerra Fría marcó un punto importante hacia el consenso sobre la universalidad de los derechos consignados en la Carta Internacional. Pero aún hoy, algunos autores admiten que es más fácil proclamar que proteger los derechos humanos.<sup>3</sup> El PIDCP corta por la mitad este proceso de transición. En estas páginas anotaré algunos elementos de este trayecto, señalando algunas fuentes que permiten su estudio más detallado.

En esta breve monografía (1) describiré el tratado; (2) mencionaré algunos momentos en la historia de su redacción; (3) mencionaré los derechos allí protegidos; (4) me referiré a cuestiones de procedimiento, incluyendo el monitoreo y las Observaciones Generales; (5) las Recomendaciones que el Comité de Derechos Humanos ha formulado para México, y (6) la aplicación del tratado en diversos contextos, incluyendo la regulación del conflicto armado, las situaciones de emergencia y combate al terrorismo, la permanencia en el territorio de un Estado Parte, y algunas notas sobre la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>2</sup> Stefan-Ludwig Hoffman, “Introduction. Genealogies of Human Rights”, pp.1 y 26, nota 6 y texto que la acompaña.

<sup>3</sup> Lynn Hunt, *Inventing Human Rights. A History*, pp. 205-208.

## I. Descripción y estructura

Los Pactos son el producto de un largo proceso de discusión en la Asamblea General de las Naciones Unidas, que comenzó con la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Su adopción en 1966 estuvo acompañada, además, por la adopción del Protocolo Facultativo del PIDCP que dispone los mecanismos para emisión de opiniones en quejas individuales.<sup>4</sup> Años más tarde, en 1991, entraría en vigor el Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP que proscribe la pena de muerte.<sup>5</sup> México ratificó el PIDCP en 1981, el Protocolo Facultativo en 2002, y el Segundo Protocolo Facultativo en 2007.

El presente documento propone las siguientes fuentes de información para conocer el contenido y estructura del sistema de derechos civiles y políticos:

**Tabla 1**  
**Documentos básicos (véase Anexo)**

Nombre del instrumento	Año	Ratificaciones <sup>6</sup>
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1976	167
Protocolo Facultativo del PIDCP	1976	116
Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP	1991	73
Reglamento del Comité de Derechos Humanos	2001	
Directrices consolidadas		

<sup>4</sup> Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, UNGA Res 2200, A (XXI), dic. 16, 1966, 21 UN GAOR Supp. (No. 16) p. 59, ONU Doc A/6316 (1966), 999 UNTS 302, entrada en vigor marzo 23 de 1976.

<sup>5</sup> Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Destinado a Abolir la Pena de Muerte, GA Res 44/128 annex, 44 UN GAOR Supp (No. 49) p. 207, 1642 UNTS 414.

<sup>6</sup> Situación de firmas y ratificaciones de tratados multilaterales depositados ante el Secretario General de las Naciones Unidas, en <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

El PIDCP está dividido en seis partes. La primera (art. 1) enmarca el Pacto en el *derecho de todos los pueblos* (no de los individuos) a la libre determinación. La segunda parte (arts. 2 a 5) establece las condiciones generales de aplicación del PIDCP: las obligaciones de los Estados, la igualdad de género, la suspensión y límite de las obligaciones del PIDCP. La tercera parte (arts. 6 a 27) lista los derechos sustantivos del Pacto. La cuarta parte (arts. 29 a 45) se refiere a los aspectos institucionales de la vigilancia del PIDCP, incluyendo el órgano de monitoreo, su conformación, elección y facultades. La quinta parte (arts. 46 y 47) explicita las salvaguardas respecto de la soberanía de los recursos naturales, así como la relación entre las obligaciones del PIDCP y otras obligaciones de la Carta de Naciones Unidas. La última parte (arts. 48 a 53) establece los aspectos de firma, entrada en vigor y modificación.

*Tabla 2*  
*Partes I, II, V y VI del PIDCP*

	Artículo	Tema
I	1	Libre determinación
II	2	Obligación de respetar y garantizar, adoptando las medidas oportunas
	3	Igualdad entre hombres y mujeres
	4	Suspensión de obligaciones
	5	Prohibición de destruir los derechos del PIDCP y de reducir la protección de los derechos no incluidos en el PIDCP
V	46	Salvaguarda de recursos naturales
	47	Relación con la Carta de Naciones Unidas
VI	48	Firma, adhesión
	49	Entrada en vigor
	50	Estados federales
	51	Enmiendas
	52	Comunicaciones del Secretario General respecto de firmas, ratificaciones, adhesiones, entrada en vigor y enmiendas
	53	Textos auténticos

En la siguiente sección haremos referencia a las disposiciones generales del PIDCP incluidas en las partes I, II, V y VI. Las restantes serán desarrolladas más adelante.

## II. Antecedentes y redacción del PIDCP

Un recuento breve de la redacción del Pacto compone las siguientes etapas: primero, la decisión en la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de acompañar un documento declarativo de derechos, de un tratado vinculante. La Declaración Universal y el Primer Proyecto de Tratado de Derechos Humanos fueron el resultado del reporte que el Comité de Redacción sometió a la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea General en 1947.<sup>7</sup> En 1948, al adoptarse la Declaración, la Asamblea General ratificó la idea de un Tratado de Derechos y solicitó al Consejo Económico y Social que considere: “que el plan de trabajo de la Comisión de Derechos del Hombre prevé la elaboración de una Carta Internacional de Derechos, que deberá comprender una Declaración, un PIDCP relativo a los derechos del hombre y medidas de aplicación”.<sup>8</sup> Un tercer paso sería la conclusión de un borrador. En 1950 el propio Consejo: “[t]ransmite el proyecto de PIDCP de Derechos Humanos [...] a la Asamblea General” con tres grandes asuntos pendientes: la pertinencia de la aplicación del PIDCP en Estados federales

<sup>7</sup>Drafting Committee on an International Bill of Human Rights, First Session, Report of the Drafting Committee to the Commission on Human Rights, E/CN.4/21, 01.07.1947, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/GL9/000/26/PDF/GL900026.pdf?OpenElement>

<sup>8</sup>Declaración Universal de Derechos Humanos, UNGA Res 217 E (III), 10.12.1948, en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

y territorios no autónomos o sujetos al régimen fiduciario, la posibilidad de reconocer derechos económicos, sociales y culturales, y la necesidad de los artículos de la aplicación (o implementación).<sup>9</sup>

La cuarta etapa en el desarrollo de la historia es crucial para los orígenes del Pacto. En estas fases tempranas de las conversaciones internacionales existía aún la intención de los miembros de Naciones Unidas de tener un único tratado que articulara los contenidos de la Declaración Universal. En diciembre de 1950, la Asamblea General nuevamente se refirió al progreso de la Convención y declaró que “el disfrute de libertades económicas civiles y políticas, así como los derechos económicos, sociales y culturales, están interconectados y son interdependientes”, así como que “al estar privado de derechos económicos, sociales y culturales el hombre no representa la persona humana que la Declaración Universal indica como ideal del hombre libre”. Por ello “decide incluir en el Pacto de Derechos Humanos, derechos económicos, sociales y culturales y el reconocimiento explícito del hombre y la mujer en derechos relacionados, como se establece en la Carta de las Naciones Unidas”.<sup>10</sup>

La intención de crear un solo documento encontraría serias dificultades. Tras las discusiones en la Comisión de Derechos Humanos en 1951, la Asamblea General reconsideró el asunto en 1952 y decidió:

[...] solicita[r] al Consejo Económico y Social que pida a la Comisión de Derechos Humanos que prepare dos Pactos de Derechos Humanos, que se sometan simultáneamente a la consi-

<sup>9</sup> Ecosoc Res 303 I (XI), 09.08.1950, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=E/1849>

<sup>10</sup> UNGA Res 421 E (V), párr. 7 (a), abril 12 de 1950, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/063/85/IMG/NR006385.pdf?OpenElement>

deración de la Asamblea General en su séptima sesión, uno que contenga derechos civiles y políticos, y otro que contenga derechos económicos, sociales y culturales, de manera que la Asamblea General pueda aprobar ambos Pactos simultáneamente y abrirlos simultáneamente a firma, debiendo contener ambos Pactos el mayor número posible de disposiciones comunes para enfatizar la unidad del propósito contemplado, y para garantizar la observancia y respeto de los derechos humanos, en particular respecto de las disposiciones de informes de los Estados Partes sobre la implementación de dichos derechos.<sup>11</sup>

En el mismo acto se dispondría la integración del derecho a la libre determinación en ambos Pactos.

Tras una nueva ronda de discusiones en la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social transmitió a la Asamblea General los proyectos de ambos tratados en 1954.<sup>12</sup> Considerando los sucesos posteriores, parecería que fue éste el momento en el que comenzó la verdadera batalla ideológica que impidió, durante años, la conclusión de los tratados.

En 1952, una vez que se evidenciaban las dificultades para la redacción de un solo PIDCP que hiciera realidad la positivización de los derechos de la Declaración, la representante de Estados Unidos, la señora Roosevelt, en la Comisión de Derechos Humanos diría que:

Los Pactos de Derechos Humanos son parte de un esfuerzo internacional diseñado para familiarizar al mundo con las ideas de la libertad y la necesidad vital de su preservación y extensión. Tal esfuerzo es indispensable actualmente cuando los concep-

<sup>11</sup> UNGA Res 543 (VI), 05.02.1952, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/071/19/IMG/NR007119.pdf?OpenElement>

<sup>12</sup> Ecosoc Res 545 B I (XVIII), párr. 1, 29.07.1954, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=E/2654>

tos totalitarios se difunden vigorosamente no sólo por los comunistas sino por los remanentes del nazismo. La campaña de las Naciones Unidas para promover los derechos humanos debe continuarse y desarrollarse con éxito para preservar nuestro modo de vida libre.<sup>13</sup>

En el momento en que la representante de Estados Unidos hacía estas afirmaciones, se hacían algunas modificaciones menores a los derechos del PIDCP. Por ejemplo, se añadiría el adverbio "arbitrariamente" a la protección contra la privación de la vida, la delegación soviética propondría que las libertades se limitaran "en el interés de la democracia".<sup>14</sup> Más importante, el consenso en la Comisión era en el sentido de que el PIDCP no tendría un carácter auto ejecutable, es decir, que se requerirían las acciones estatales para integrarlos al derecho interno.<sup>15</sup> La inclusión de la libre determinación fue rechazada por la delegación norteamericana, en relación con la soberanía permanente sobre los recursos naturales. Esta cláusula quedaría incluida como el artículo 1 en la última versión del tratado.<sup>16</sup>

En la década de los cincuentas, el foro internacional discutía intensamente sobre las implicaciones de los derechos del PIDCP. Moses Moskowitz señalaba en 1959 que si el tratado se abriera a firma en ese momento sería difícil políticamente para un país no ratificarlo por considerar que los derechos allí incluidos no estuviesen ya protegidos en su orden jurídico.<sup>17</sup> Con gran tino, sin embargo, destacó el mis-

---

<sup>13</sup> Cit. en James Simsarian, "Progress in drafting two covenants on human rights in the United Nations", p. 710.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 713.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 714.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 718.

<sup>17</sup> Moses Moskowitz, "The Covenants of Human Rights. Basic Issues of Substance", pp. 230-231.

mo autor la importancia de haber permitido un lenguaje que limitara los derechos en ciertas circunstancias, para permitir la acción gubernamental.<sup>18</sup> En la misma vena crítica, Moskowitz señalaba el carácter estático de los contenidos del PIDCP en el sentido de que se derivan, en la mayoría de los casos, *de lege lata* de los países miembros de las Naciones Unidas; además de que al no impulsar un avance respecto del *statu quo* no alterarían la posición del individuo frente al Estado.<sup>19</sup> Moskowitz destacó también la negativa de la Comisión de Derechos Humanos para integrar al texto del PIDCP el término “sociedad democrática” —presente en la Declaración Universal y propuesto por la Unión Soviética— porque “las Naciones Unidas sencillamente no podrían reunir la autoridad moral para definir las metas y propósitos de todos los gobiernos”.<sup>20</sup> Igualmente, quedaría pendiente el derecho de petición o mecanismo de implementación de los Pactos.<sup>21</sup>

En 1963, nueve años después de la entrega del primer proyecto, la Asamblea General invitaría a los Estados a considerar los textos de los Pactos. Tres años más tarde, en 1966, mediante la Resolución 2200 A (XXI), la Asamblea General adoptaría por unanimidad, 106 votos, el texto de ambos Pactos. Los mismos entrarían en vigor 10 años más tarde, en 1976, con dos meses de diferencia.

## 1. LA UNIDAD Y LA DIVISIÓN DE LOS DERECHOS

La verdadera disputa ideológica parece haber iniciado una vez que los proyectos de tratados estaban frente a la Asamblea General. Los tratados normalmente se identifican con

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 232.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 232-233.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 233.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 234.

dos columnas de protección de los derechos: los denominados derechos “de primera generación” contenidos en el PIDCP, que se distinguen de aquellos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominados de “segunda generación”. Esta nomenclatura resulta oscura si se recuerda que ambos tratados tienen su origen en el mismo documento: la Declaración Universal de Derechos Humanos. Parece, más bien, que la “primera generación” se refiere a los derechos protegidos normalmente en las Declaraciones de Derechos y Constituciones del siglo XVIII, mientras que la “segunda generación” se refiere a los derechos sociales que aparecieron en algunos textos jurídicos en el siglo XIX. En todo caso, no puede ignorarse que los derechos que asociamos normalmente con la “primera generación” no incluyen otros derechos relacionados con la desigualdad y la pobreza que aparecen en tradiciones culturales muy antiguas.<sup>22</sup>

El PIDCP codifica las disposiciones de la Declaración Universal. Sin embargo, la separación entre derechos civiles y políticos, por un lado, y económicos, sociales y culturales, por otro, es generalmente precisa, pero no completa. Existen componentes de ambos derechos que se encuentran presentes en *ambos* Pactos. En el caso del PIDCP, tenemos tres excepciones dignas de observar:<sup>23</sup>

- No discriminación.
- Libre determinación.
- Protección de las minorías.

Más aún, normalmente se supone que los derechos civiles son esencialmente negativos, mientras que los derechos

<sup>22</sup> Samuel Moyn, *The Last Utopia: Human Rights in History*, p. 17.

<sup>23</sup> Martin Scheinin, “The International Covenant on Civil and Political Rights”, p. 48.

económicos son esencialmente positivos. Esto significa, según la descripción común, que los deberes del Estado en materia de derechos civiles se cumplen normalmente por no interferir con la libertad del sujeto, mientras que los derechos económicos requieren una acción para satisfacer una necesidad. Nuevamente, esta distinción puede ser útil en muchos casos, pero no permite iluminar el hecho de que los derechos civiles *también requieren* de la acción del Estado. Por ejemplo, se requiere de inversión pública para proveer de infraestructura adecuada en el sistema de justicia, para prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos del PIDCP.

A pesar de ciertos aspectos de unidad conceptual, los Pactos tienen algunas disposiciones de diferencias clave. Primero, se refieren a las obligaciones contraídas. El PIDCP, en el artículo 2 establece que el Estado debe “respetar y garantizar” los derechos del Pacto sin discriminación, así como la necesidad de que exista un recurso eficaz frente a las violaciones del tratado. A diferencia de esta cláusula, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece una obligación de “garantizar el ejercicio de los derechos”, aunque cada Estado pueda decidir el acceso que pueda garantizar a los derechos.<sup>24</sup>

La diferencia en el alcance del texto en estas disposiciones generales se ha interpretado en el siguiente sentido, los derechos del PIDCP son de vigencia inmediata solamente con algunas excepciones:<sup>25</sup> “tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilida-

---

<sup>24</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, A.G. Res. 2200A (XXI) U.N. GAOR Supp. (No. 16), p. 49, ONU Doc. A/6316 (1966) 993 U.N.T.S. 3, entrada en vigor 3 de enero de 1976, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 1991, art. 2.3.

<sup>25</sup> Robert Starr, “International Protection of Human Rights and the United Nations Covenant”, pp. 863, 866.

des de ambos esposos en cuanto al matrimonio";<sup>26</sup> "promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación".<sup>27</sup>

La diferencia entre obligaciones inmediatas y las destinadas a tomar medidas de cumplimiento, recuerda la diferencia original entre la Declaración Universal y un Proyecto de Tratado de Derechos en el seno de Naciones Unidas. Así, parecería que el único tratado con obligaciones claramente exigibles sería el PIDCP, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales quedarían sujetos a estándares a los que los Estados aspirarían. Las distinciones en el grado de exigibilidad de los derechos permanecían, a pesar de haber concluido el proceso de redacción de los documentos.

El debate refleja ecos de la primera escuela de abogados y profesores internacionalistas contemporáneos a la redacción de la Declaración Universal, quienes insistían en la necesidad de que el catálogo de "estándares de cumplimiento" contenidos en la Declaración recibiera la adecuada forma jurídica de un tratado, una regla propiamente vinculante.<sup>28</sup>

## 2. LA FUERZA VINCULANTE DE LOS DERECHOS

¿Era necesario el esfuerzo para lograr la fuerza vinculante de los derechos humanos? Hoy esta pregunta parecería irresponsable, pero hace 60 años las posiciones del foro de abogados no reflejaban entusiasmo. Las expectativas y objetivos de la redacción del PIDCP han cambiado a través de la historia reciente para el foro de abogados dedicados al derecho internacional y para la opinión pública. Aunque el discurs-

<sup>26</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, UNGA Res 2200 A (XXI), dic. 16 1966, 21 UN GAOR Supp (núm. 16), p. 52; UN Doc A/6316 (1966), 999 UNTS 171, en vigor desde 23 de marzo de 1976, art. 23 (4).

<sup>27</sup> *Ibid.*, art. 1 (3).

<sup>28</sup> *Vid.* Hersch Lauterpacht, *International Law and Human Rights*.

so de los derechos humanos tiene distintas consecuencias en diferentes regiones del mundo<sup>29</sup> parece claro que, como en todos los campos del derecho, la existencia de reglas no tiene un impacto claro sobre la vigencia de los derechos.<sup>30</sup> En realidad, el consenso sobre la fuerza vinculante de la idea de los derechos era escaso en el foro de abogados de la época.<sup>31</sup>

Las circunstancias cambiarían con el tiempo. Además de ser una realidad que la soberanía del Estado no cedería fácilmente el paso a los derechos, la Guerra Fría se impondría como una condición en todos los asuntos internacionales. En particular, la condición de los derechos individuales a los derechos sociales en la Constitución de Stalin, de 1936, sería identificada en las negociaciones de los años cuarenta y cincuenta como un factor de división casi insuperable.<sup>32</sup> Ya en los años cincuenta, habiendo enfrentado los dilemas de la redacción de la Declaración, el foro de abogados veía con profundo escepticismo el efecto que un tratado pudiera tener en la vigencia de los derechos.<sup>33</sup> Incluso, a fines de los años sesenta, los académicos norteamericanos, que después serían los grandes impulsores del movimiento de los derechos humanos, expresaban serias dudas sobre la plausibilidad de realizar el proyecto de Lauterpacht, de traer al individuo al centro del derecho internacional, incluso con poder de acción contra los Estados.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Ariadna Estevez, "A Latin American Socio Political Conceptualization of Human Rights", p. 7; Cfr. Moyn, *The Last Utopia...*, *op. cit.*, pp. 191-193, para la experiencia europea de los derechos en torno de la ratificación del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, 4 de noviembre de 1950, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1953.

<sup>30</sup> Jack L. Goldsmith y Eric A. Posner, *The Limits of International Law*.

<sup>31</sup> Moyn, *The Last Utopia...*, *op. cit.*, pp. 183-184.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 185.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 188.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 193-195.

Frente a los elementos de esta narrativa de la historia de la redacción de los Pactos, se ha dibujado un cuadro de combate entre dos ideologías irreconciliables en medio de la Guerra Fría. Algunos autores recientes, sin embargo, insisten en la necesidad de tejer con más detalle esta trama, con el fin de apreciar que no existía una alineación perfecta entre los bloques occidental y soviético sobre los derechos de los Pactos.<sup>35</sup> En realidad, mientras la Unión Soviética empujaba la unidad de los derechos, algunos países occidentales insistían en la separación de dos mundos aparentemente irreconciliables.<sup>36</sup> Entre numerosos intercambios de posiciones, parece que la Guerra Fría no habría congelado la discusión de los derechos sino que habría dotado a los Estados de las herramientas jurídicas para sostener los debates planteados.<sup>37</sup>

Al lado de la Guerra Fría —y para algunos autores, por encima de ella— el debate central en el desarrollo de las obligaciones jurídicas, vinculantes sobre los Estados, pasó por el rechazo al colonialismo en la misma época. Lynn Hunt con toda claridad afirma que la discusión de los derechos en el seno de las Naciones Unidas “tomó el asiento de atrás” frente al debate de la descolonización.<sup>38</sup> Ya en la redacción de la Declaración el colonialismo había dividido a los países. En el desarrollo de los Pactos la libre determinación adquiriría una posición central, enmarcando todos los derechos.<sup>39</sup> De cierta forma, el ingreso de la libre determinación como un derecho de los pueblos echaría por tierra el proyecto cosmopolita de la Declaración de los Derechos Humanos de

<sup>35</sup> Jennifer Amos, “Embracing and Contesting. The Soviet Union and the Universal Declaration of Human Rights 1948-1958”, p. 149.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 165

<sup>38</sup> Hunt, *Inventing Human Rights...*, *op. cit.*, p. 206.

<sup>39</sup> Glenda Sluga, “René Cassin, les droits de l’homme and universality of human rights 1945-1966”, p.113.

generar una ciudadanía global. Los derechos exigibles quedarían vinculados a una nación, un pueblo. En la conferencia de aceptación del Premio Nobel, en 1968, René Cassin —actor central en la redacción de la Declaración Universal— se refirió al fenómeno de descolonización como la consecuencia necesaria de los valores liberales y, al mismo tiempo, como la preeminencia de las entidades políticas sobre los individuos en el discurso de los derechos. Éste sería el marco de aplicación del PIDCP, una vez vigente, ocho años después.<sup>40</sup> Es importante observar en este contexto que la libre determinación recibió la sanción de la Corte Internacional de Justicia en términos definitivos, incluso antes de que los Pactos entraran en vigor, afirmando el carácter consuetudinario y perentorio de la obligación de respetar este derecho.<sup>41</sup>

Incluso después del logro monumental de redactar los dos Pactos Internacionales y abrirlos a firma en 1966, pasarían 10 años antes de que 35 miembros de la comunidad internacional los ratificaran. En este lapso de casi 20 años entre la Declaración y la entrada en vigor de los primeros documentos vinculantes de derechos humanos, los profesionales buscaron un argumento para solidificar la fuerza vinculante de la propia Declaración y para desarrollar un régimen extraconvenional: el derecho consuetudinario.

Desde mediados de los años sesentas se encuentran referencias para reforzar el valor de la Declaración como un documento jurídicamente relevante apelando a las últimas versiones de Lauterpacht sobre dicho asunto, o trayendo

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 118.

<sup>41</sup> CIJ, Advisory Opinion Concerning the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Territories of Palestine, ICJ Reports 2004, p. 134, párr. 89; CIJ, Advisory Opinion concerning the Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa), Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), ICJ Reports 1971, p. 31.

fuerza de las resoluciones de Naciones Unidas en relación con el régimen colonial.<sup>42</sup> Quizá más sorprendente es el efecto que tuvo el impulso de Henkin para acumular el interés y la fuerza del “movimiento de derechos humanos”, un término empleado por él por primera vez en el *New York Times*, en 1977.<sup>43</sup> En ese momento, quien fuera profesor de la Universidad de Columbia, traería a la vida de los abogados internacionales un nuevo campo de trabajo libre del escepticismo y la incredulidad característicos del asunto durante 30 años. La fórmula de Henkin sería unificar en la conciencia popular la idea de los derechos humanos internacionales y los valores de la democracia americana. Calificaría el PIDCP como un “asombroso tributo a los valores occidentales [que] ha hecho de nuestra ideología la norma internacional”.<sup>44</sup> Estas palabras iban claramente dirigidas a ejecutar una estrategia: acercar la política exterior estadounidense a la posibilidad de ratificar el Pacto abierto a firma 11 años atrás. Henkin tendría éxito tres años más tarde.<sup>45</sup>

Doctrinas contemporáneas buscarían infundir fuerza a la Declaración Universal con una narrativa sobre su impacto en el derecho internacional general, en cierta forma, para llenar el vacío legal que dejaba la ausencia de ratificación de los Pactos. Theodor Meron fue un importante proponente de este discurso.<sup>46</sup> Aunque hoy es claro que algunos de los dere-

<sup>42</sup> Moyn, *The Last Utopia...*, *op. cit.*, p. 199. Relata la introducción en el foro de este argumento por Schelb en 1963.

<sup>43</sup> “The case for U. S. Ratification”, *New York Times*, 20.04.1977, *cit. en* Moyn, *The Last Utopia...*, *op. cit.*, p. 205.

<sup>44</sup> Moyn, *The Last Utopia...*, *op. cit.*, p. 205.

<sup>45</sup> Starr, “International Protection...”, *op. cit.*, pp. 863, 867-868, identificaba diferencias del PIDCP con los derechos en la Constitución norteamericana: (i) libre determinación; (ii) compensación por detención arbitraria; (iii) compensación por *miscarriage of justice*; (iv) beneficio retroactivo de reducción de la pena; (v) prohibición de propaganda de guerra; (vi) derechos de “familia”, y (vii) derechos de “minorías”.

<sup>46</sup> Moyn, *The Last Utopia...*, *op. cit.*, p. 207.

chos de la Declaración forman parte del derecho general, aún continúa siendo importante la ratificación del PIDCP para la vigencia de esos derechos en el territorio y la jurisdicción de los Estados Partes.<sup>47</sup>

Con el Pacto en vigor, al lado de otros numerosos instrumentos de derechos humanos, atender a la historia de su nacimiento no es solamente un detalle introductorio. En realidad, el proceso de creación del instrumento refleja las tensiones y los límites en la intención del texto. No sugiero con ello que el PIDCP deba ser interpretado a la luz de la intención original de los redactores, sino que sea una línea de reserva para tener presentes los alcances de las realidades políticas. El trecho por avanzar en la vigencia de los derechos atraviesa aún la voluntad de las entidades políticas responsables del cumplimiento de los deberes en los tratados. Además, como han señalado algunos autores, la historia de los derechos no comienza con la vigencia del PIDCP u otros tratados. Es importante reconstruir en la medida de lo posible este trayecto para tener una perspectiva crítica hacia el futuro.<sup>48</sup>

### III. Los derechos garantizados por el PIDCP

Los derechos que el PIDCP protege están asociados a las libertades fundamentales que se incluyeron en las cartas de derechos de finales del siglo XIX: la protección contra la arbitrariedad en la aplicación de la ley; la igualdad —ya que por primera vez la igualdad sería verdaderamente universal—, y las libertades de conciencia, de expresión y de asociación.

<sup>47</sup> Sara Joseph y Joanna Kyriakakis, "The UN and human rights", p. 1.

<sup>48</sup> Ver, por ejemplo, Hunt, *Inventing Human Rights...*, *op. cit.*

*Tabla 3*  
*Parte III del Pacto: los derechos*

<i>Artículo</i>	<i>Tema</i>
Artículo 6	Derecho a la vida, prohibición de la privación arbitraria de la libertad, limitación de la pena de muerte
Artículo 7	Integridad física, prohibición de experimentación médica sin consentimiento
Artículo 8	Prohibición de trabajo forzoso u obligatorio <sup>49</sup>
Artículo 9	Libertad y seguridad personales, prohibición de la prisión arbitraria, <i>habeas corpus</i>
Artículo 10	Dignidad de trato en las prisiones
Artículo 11	Prohibición de prisión por deudas civiles
Artículo 12	Libre tránsito
Artículo 13	Prohibición de expulsión arbitraria del territorio de un Estado
Artículo 14	Debido proceso
Artículo 15	Irretroactividad de la ley penal
Artículo 16	Reconocimiento de la personalidad jurídica
Artículo 17	Vida privada
Artículo 18	Libertad de pensamiento, conciencia y religión
Artículo 19	Libertad de expresión
Artículo 20	Prohibición de la propaganda de guerra y apología del odio racial
Artículo 21	Libertad de reunión
Artículo 22	Libertad de asociación
Artículo 23	Familia, libertad de matrimonio <sup>50</sup>
Artículo 24	Derechos de los niños
Artículo 25	Derechos políticos
Artículo 26	Igualdad ante la ley
Artículo 27	Protección de las minorías

<sup>49</sup> En relación con la esclavitud, la Corte Internacional de Justicia ya lo había incluido en la lista de derechos fundamentales y dentro de las obligaciones *erga omnes*, en cuyo cumplimiento tiene interés la comunidad internacional en su conjunto. *Barcelona Traction, Light and Power Co. Ltd. Case (Belgium v. Spain)*, ICJ Reports 1970, p. 3.

<sup>50</sup> En relación con los derechos que resguardan la vida familiar el Juez Evensen se pronunció respecto de su lugar central en el catálogo de los derechos, *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1989, 177, Separate Opinion of Judge Evensen, p. 210.

Además de los derechos clásicos de los individuos, el PIDCP integra también los derechos de otro sujeto de derecho internacional: se reconocen el derecho de los pueblos a la libre determinación y el derecho de los individuos (pertenecientes a minorías dentro de una entidad política) a disfrutar de su cultura, su lengua, su religión, etcétera — aunque estos últimos ya eran protegidos por diversas estructuras jurídicas que datan de la Sociedad de Naciones. Destaca por su ausencia en esta lista la protección del derecho de propiedad. Un efecto importante del ambiente político que reinó durante las negociaciones del PIDCP y provocó choques diversos en materia de política económica de las diversas naciones fue la regulación de este derecho mediante la soberanía de los recursos naturales. El debate se evidencia, por ejemplo, en las resoluciones de la Asamblea General sobre las implicaciones de la expropiación.<sup>51</sup>

## IV. Procedimiento

La cuarta parte del PIDCP regula las cuestiones de procedimiento:

*Tabla 4*  
*Parte IV del PIDCP: procedimiento*

<i>Artículo</i>	<i>Tema</i>
Artículo 28	Composición del Comité de Derechos Humanos
Artículo 29	Elección de miembros del Comité de Derechos Humanos

<sup>51</sup> Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales, GA Res 1803, 18 de diciembre de 1962; Carta de los Derechos y Deberes de los Estados, UN GA Res 3281, 12 de diciembre de 1974.

<i>Artículo</i>	<i>Tema</i>
Artículo 30	Tiempo para elección de miembros del Comité de Derechos Humanos
Artículo 31	Integración del Comité de Derechos Humanos
Artículo 32	Duración del cargo dentro del Comité de Derechos Humanos
Artículo 33	Vacante en el Comité de Derechos Humanos
Artículo 34	Suplencia en el Comité de Derechos Humanos
Artículo 35	Emolumentos
Artículo 36	Personal y servicios del Secretario General
Artículo 37	Sesiones
Artículo 38	Declaración solemne
Artículo 39	Mesa
Artículo 40	Informes de los Estados Partes
Artículo 41	Denuncias interestatales
Artículo 42	Comisión Especial de Conciliación
Artículo 43	Comisión de Conciliación
Artículo 44	Relación con otros procedimientos e instrumentos
Artículo 45	Informe Anual del Comité

El Comité está regulado por sus propias reglas de procedimiento, establecidas con base en las facultades que el propio PIDCP le otorga.<sup>52</sup> El reglamento del Comité fue aprobado el 4 de abril de 2001.<sup>53</sup> La parte central de las reglas se refiere a los mecanismos de que el Comité dispone para la implementación del tratado: la consideración de los informes de los Estados; las denuncias interestatales, y las denuncias individuales, de acuerdo con el primer Protocolo Facultativo.<sup>54</sup> El reglamento regula las siguientes materias:

<sup>52</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. . . , *op. cit.*, art. 38 (2).

<sup>53</sup> Rules of Procedure of the Human Rights Committee, UN Doc CCPR/C/3/Rev.6, 24.04.2001, en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CCPR.C.3.Rev.6.En?Opendocument>

<sup>54</sup> Geir Ulfstein, ed., *Making Treaties Work. Human Rights. Environment and Arms Control*, p. 51.

*Tabla 5*  
*El Reglamento del Comité*

<i>Asunto</i>	<i>Artículo</i>
Periodo de Sesiones	1
Programa	6
Miembros del Comité	11
Mesa del Comité	17
Secretaría	23
Idiomas	28
Sesiones públicas y privadas	33
Actas	35
Dirección de los debates	37
Votaciones	50
Órganos auxiliares	62
Informe Anual del Comité	63
Distribución de los informes y otros documentos oficiales del Comité	64
Enmiendas	65
Informes transmitidos por los Estados Partes en virtud del artículo 40 del PIDCP	66
Procedimiento para el examen de las comunicaciones recibidas en virtud del artículo 41 del PIDCP	72
Procedimiento para el examen de las comunicaciones recibidas en virtud del Protocolo Facultativo	78

## 1. REGLAS GENERALES DE COMPOSICIÓN Y VOTACIÓN

Recientemente, en mayo del presente año, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos preparó el Informe sobre Métodos de Trabajo de los Cuerpos de Derechos Humanos Creados por Tratado Respecto del Proceso de Informes de los Estados.<sup>55</sup> En dicho Informe se contrasta la práctica del Comité de Derechos Humanos

<sup>55</sup> Report on the Working Methods of the Human Rights Treaty Bodies Relating to the State Party Reporting Process. Note by the Secretariat, UN

con la de otros cuerpos creados por tratado para monitorear el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Partes. Reuniendo la práctica y la reglamentación del Comité, se puede observar lo siguiente:

El Comité se integra con 18 miembros de los países que integran el PIDCP.<sup>56</sup> Sólo 12 constituyen quórum<sup>57</sup> y las decisiones se toman por mayoría simple.<sup>58</sup> El Comité sesiona tres veces al año,<sup>59</sup> ya sea en Nueva York o en Ginebra.<sup>60</sup> De no estar reunido, su Presidenta o Presidente podrá convocar a sesiones extraordinarias.<sup>61</sup> El programa de actividades de cada sesión es elaborado por el Secretario General en consulta con la Presidenta o Presidente del Comité, debiéndose incluir en la agenda los temas que el Comité haya elegido, los que proponga el Presidente, los Estados Partes, los miembros del Comité o el propio Secretario General. Se deben considerar las peticiones sometidas mediante el Protocolo Facultativo.<sup>62</sup>

La independencia del Comité está garantizada de diversas maneras. En primer lugar, aunque cada Estado Parte del PIDCP propone hasta dos personas como miembros de Comité, los miembros actúan a título personal.<sup>63</sup> La gestión de las actividades del Comité se realiza con personal del Secreta-

Doc HRI/ICM/2011/4, 23.05.2011, en [http://www.bayefsky.com/methods/hri\\_icm\\_2011\\_4.pdf](http://www.bayefsky.com/methods/hri_icm_2011_4.pdf)

<sup>56</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..., *op. cit.*, art. 28.

<sup>57</sup> *Ibid.*, art. 39.2.a.

<sup>58</sup> *Ibid.*, art. 39.2.b.

<sup>59</sup> "Reglamento" del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, UNGA Res 2200 A (XXI), dic. 16 1966, 21 UN GAOR Supp (núm. 16), UN Doc A/6316 (1966), 999 UNTS 171, art. 2.1.

<sup>60</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..., *op. cit.*, art. 37.3; "Reglamento" del Pacto Internacional de Derechos Civiles..., *op. cit.*, art. 5.

<sup>61</sup> "Reglamento" del Pacto Internacional de Derechos Civiles..., *op. cit.*, art. 3.

<sup>62</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>63</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..., *op. cit.*, art. 28.3.

rio General.<sup>64</sup> Más importante, es el Secretario General quien decide sobre la remoción de alguno de los miembros del Comité.<sup>65</sup>

La Mesa del Comité se conforma por un Presidente, tres Vicepresidentes y un Vocal,<sup>66</sup> elegido cada uno para un periodo de dos años.<sup>67</sup>

El Secretario General, o un representante suyo, tendrá voz en las sesiones del Comité.<sup>68</sup>

Corresponde al Secretario General estimar los costos de una decisión propuesta por el Comité, o uno de sus órganos auxiliares, para su consideración en el momento de tomar su decisión.<sup>69</sup>

Los artículos 66 a 76 del Reglamento contienen detalles sobre las dos herramientas de implementación del tratado: el monitoreo y el procedimiento de denuncias interestatales. Se describen a continuación ambas herramientas.

## 2. LOS INFORMES DE LOS ESTADOS PARTES

El mecanismo de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de los miembros suscitó gran controversia al momento de su redacción, sin embargo es una de las consecuencias más valiosas del proceso de negociación del tratado. Dicho mecanismo ha servido para desarrollar otros mecanismos de los tratados de derechos humanos de Naciones Unidas.

<sup>64</sup> *Ibid.*, art. 39.

<sup>65</sup> *Ibid.*, art. 33.1.

<sup>66</sup> "Reglamento" del Pacto Internacional de Derechos Civiles..., *op. cit.*, art. 17.

<sup>67</sup> *Ibid.*, art. 18.

<sup>68</sup> *Ibid.*, art. 24.

<sup>69</sup> *Ibid.*, art. 27.

El artículo 40 del PIDCP establece que los Estados: “se comprometen a presentar informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el PIDCP y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos”.<sup>70</sup> El tratado también señala la periodicidad de los informes: al cumplirse el primer año de entrada en vigor del instrumento para el Estado involucrado y cada vez que el Comité lo requiera.<sup>71</sup> Se entiende que la facultad del Comité de solicitar informes incluye la información periódica, pero también la que sea necesaria en las circunstancias, lo que da lugar a los llamados “informes especiales”.<sup>72</sup> En el pasado, el Comité solía requerir informes de cada Estado Parte cada cinco años. En la actualidad se solicitan informes con la periodicidad que el Comité fije para cada Estado.<sup>73</sup> El cambio, sin duda, permite que el Comité obtenga información con la frecuencia necesaria, de acuerdo con las necesidades de cada país.<sup>74</sup>

El procedimiento de consideración de los informes está descrito de manera general en el tratado: serán presentados al Secretario General, quien a su vez los transmitirá al Comité<sup>75</sup> y, de ser pertinente, transmitirá secciones del informe a los órganos especializados.<sup>76</sup>

El informe debe contener: “los factores y las dificultades, si los hubiere, que afecten a la aplicación del tratado”.<sup>77</sup> De

<sup>70</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..., *op. cit.*, art. 40.1.

<sup>71</sup> *Ibid.*, art. 40.1. a) y b).

<sup>72</sup> Ulfstein, ed., *Making Treaties Work...*, *op. cit.*, p. 50.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>74</sup> La necesidad de flexibilizar la periodicidad de los informes ha sido también observada en otros cuerpos de monitoreo, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, “Report on the working methods...”, *op. cit.*, párr. 28.

<sup>75</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..., *op. cit.*, art. 40.2.

<sup>76</sup> *Ibid.*, art. 40.3.

<sup>77</sup> *Ibid.*, art. 40.2.

acuerdo con las directrices consolidadas, el reporte incluirá los siguientes elementos:<sup>78</sup>

- *Artículos* de las secciones I a III del tratado y las Observaciones Generales del Comité.
- Explicación de las *reservas y declaraciones* del Estado Parte.
- Explicación clara de la *suspensión de derechos* según el procedimiento del artículo 4 del PIDCP.
- Detalle de la naturaleza y alcance de los *factores y dificultades* que afecten a la aplicación del PIDCP, así como las medidas adoptadas para superarlos.
- Implementación de *restricciones o limitaciones* permitidas por el PIDCP, indicando su naturaleza y alcance.
- *Datos y estadísticas* que permitan la evaluación de la vigencia de los derechos en la jurisdicción del Estado Parte.
- Se debe señalar explícitamente la situación de *igualdad de hombres y mujeres*, de acuerdo con el artículo 3 del PIDCP.
- El *documento básico* que el Estado hubiere preparado de acuerdo con las directrices consolidadas.<sup>79</sup> En ellas se establece que el Estado deberá describir su territorio y población, su estructura política, el marco jurídico general de la protección de derechos humanos, así como las actividades para promover el conocimiento de las obligaciones del Estado, su diseminación en los idiomas del país, así como otras condiciones de información y publicidad.

<sup>78</sup> UN Doc CCPR/C/66/GUI/Rev.2, 26.02.2001, en <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CCPR.C.66.GUI.Rev.2.Sp?Opendocument>

<sup>79</sup> Preparation of the initial part of state party reports ("Core Documents") under the various human rights instruments. Note by the Secretary General, HRI/CORE/1, 24.02.1992, en [www.bayefsky.com/general/hri\\_core\\_1.pdf](http://www.bayefsky.com/general/hri_core_1.pdf)

En la práctica del Comité de Derechos Humanos, la preparación de los *informes iniciales* requiere que se proporcionen datos por cada uno de los artículos del tratado.<sup>80</sup> En los *informes periódicos* los Estados sólo deben reportar las acciones de acuerdo con las disposiciones destacadas por el Comité en sus Observaciones Finales, así como las áreas en las que ha habido un desarrollo significativo. Se deben incluir, específicamente:<sup>81</sup>

- Como base, las Observaciones Finales del Comité, en particular las preocupaciones y recomendaciones respecto del reporte previo y la evaluación del Estado respecto del progreso hacia la vigencia de los derechos contenidos en el PIDCP.
- Los informes deben seguir la estructura del PIDCP.
- Las directrices para informes iniciales también pueden considerarse.
- Un cambio fundamental en lo político o jurídico que impacte la vigencia de los derechos del PIDCP.
- Nuevas medidas administrativas o legislativas que ameriten un documento anexo, con decisiones judiciales incluidas.

La *directrices consolidadas* de 2001 están ahora bajo un proceso de revisión. Un nuevo proceso de revisión se emprendió en la 95a. Sesión, en 2009. En la 103a. Sesión el asunto se discutió nuevamente con los Estados Partes.<sup>82</sup>

<sup>80</sup> CCPR/C/66/GUI/Rev.2, Secc. D, 26.02.2001, en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CCPR.C.66.GUI.Rev.2.Sp?Opendocument>

<sup>81</sup> CPR/C/66/GUI/Rev.2, Secc. E, 26.02.2001, en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CCPR.C.66.GUI.Rev.2.Sp?Opendocument>

<sup>82</sup> Human Rights Committee meets with States Parties, 27.10.2011, en <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11545&LangID=E>

Aunque el PIDCP no dispone la mecánica específica, en la práctica el informe se traduce y difunde en, al menos, tres idiomas de trabajo de las Naciones Unidas. Después se programa la fecha de revisión para alguna de las tres sesiones anuales. Una sesión antes de que se evalúe el informe se emite una *lista de cuestiones* que es transmitida al Estado Parte. La lista de cuestiones es la base de la audiencia pública de consideración del informe.<sup>83</sup> Para permitir un *diálogo activo* con los Estados el Comité decidió, en 1999, que la lista de cuestiones a tratar debía adoptarse en la sesión previa a la evaluación de su reporte periódico, para que el Estado informante pudiera prepararse para las preguntas del Comité.<sup>84</sup> De manera general, se dedican nueve horas divididas en tres sesiones para un informe inicial, y seis horas divididas en dos sesiones para un informe periódico. En la última parte de la sesión el Comité adopta las *Observaciones Finales* a los informes en sesiones cerradas.

La consideración de los informes por parte del Comité incluye la facultad de los Estados de “*presentar al Comité observaciones sobre cualquier comentario*” con base en el artículo 40, párrafo cuarto del PIDCP.<sup>85</sup>

A partir de 2002<sup>86</sup> se modificaron los procedimientos del Comité para atender dos asuntos importantes. Primero, como existía un vacío en la manera de evaluar a los países que habían dejado de entregar sus informes —iniciales o periódicos— en las fechas esperadas, el Comité decidió llamar a revisión a los países en sus sesiones periódicas, incluso si no existe un informe que revisar.<sup>87</sup> Es posible que la evaluación

<sup>83</sup> Ulfstein, ed., *Making Treaties Work*, *op. cit.*, p. 51.

<sup>84</sup> UNGA A/56/40 (vol. I), párr. 50, 10.10.2001, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/602/29/PDF/N0160229.pdf?OpenElement>

<sup>85</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..., *op. cit.*, p. 40.5.

<sup>86</sup> Ulfstein, ed., *Making Treaties Work*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>87</sup> “Reglamento” del Pacto Internacional de Derechos Civiles..., *op. cit.*, art. 70.

del país se haga incluso sin la presencia de una delegación del Estado Parte. En este punto, conviene señalar la posibilidad de que las demoras en la entrega de informes lleguen a registrarse en el informe anual del Comité a la Asamblea General de Naciones Unidas. Sin embargo, en los casos en los que se evalúa al país sin un informe, se transmiten solamente *Observaciones Provisionales* y no finales, como en el resto de los casos.<sup>88</sup> A manera de sanción, las Observaciones Preliminares se pueden volver Observaciones Finales, públicas en caso de que el país persista en el incumplimiento de sus deberes de monitoreo.<sup>89</sup>

La segunda modificación fue la instauración del procedimiento de seguimiento a las Observaciones Finales. Desde la adopción de las nuevas reglas se requiere que los Estados emitan una comunicación de seguimiento un año después de la emisión de las Observaciones Finales. Para dar seguimiento se designa a uno de los miembros del Comité como relator, quien es responsable de recomendar al Comité los pasos a seguir una vez recibida la comunicación del Estado.<sup>90</sup>

Los retos del Comité para evaluar los informes de los Estados Partes son considerables. En primer lugar, el Comité sólo puede considerar unos 15 o 18 informes por sesión, lo que equivale a la mitad de los informes que deberían recibirse de los Estados. Si todos los miembros cumplieren con este deber el Comité debería sesionar en dos cámaras paralelas, con las implicaciones financieras que ello generaría. Pero ésta no es la principal preocupación del Comité. En realidad, la demora en el cumplimiento de los deberes de informar es considerable. Se estima que la mitad de los miembros cumplen tarde con sus obligaciones, incluso con retrasos de hasta

<sup>88</sup> *Ibid.*, art. 70.

<sup>89</sup> *Ibid.*, art. 70.3.

<sup>90</sup> Ulfstein, ed., *Making Treaties Work*, op. cit., p. 59.

15 años. La posibilidad de incoar la evaluación de un Estado Parte, incluso sin la presentación de su informe, se ha empleado pocas veces.<sup>91</sup>

Es interesante observar que el informe de los Estados, sobre el artículo 40, puede ser relevante respecto de la protección de derechos individuales mediante el mecanismo de peticiones del Protocolo Facultativo. En particular, en el caso de Sierra Leona, el informe del artículo 40 fue solicitado como parte de las conclusiones en una serie de casos que involucraban la ejecución de un grupo de personas, a pesar de las medidas cautelares ordenadas por el Comité. El Estado había demorado la entrega de su informe inicial más de un año. El Comité consideró que la entrega del informe era una medida necesaria.<sup>92</sup>

### 3. PROCEDIMIENTO DE DENUNCIAS INTERESTATALES

Los Estados Partes del PIDCP pueden reconocer, bajo condiciones de reciprocidad, la competencia del Comité para evaluar las denuncias del incumplimiento de las obligaciones del PIDCP por otro Estado.<sup>93</sup> La condición de reciprocidad

<sup>91</sup> *Idem.*

<sup>92</sup> CCRP/C/64/D/839/1998, párr. 6, 04.11.1998, en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/6b7f3dfe8ddd15868025676000513004?Opendocument>

<sup>93</sup> Hasta 2009, sólo 48 Estados habían ingresado declaraciones para este efecto: Alemania, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Bielorrusia, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Chile, Congo, Croacia, República Checa, Dinamarca, Ecuador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Federación Rusa, Filipinas, Finlandia, Gambia, Ghana, Guyana, Holanda, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Nueva Zelanda, Noruega, Perú, Polonia, Reino Unido, República de Corea, Senegal, Sudáfrica, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Túnez, Ucrania, Zimbabue. Report of the Human Rights Committee (vol. I) UN GAOR A/65/40 (vol. I) 2010, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/451/48/PDF/G1045148.pdf?OpenElement>

implica que el procedimiento no está disponible para Estados que no hayan ingresado la declaración que acepta la competencia del Comité. Este procedimiento no ha sido empleado aún.

En términos generales, el procedimiento que se indica en los artículos 41 y 42 dispone la amigable composición, incluye audiencias con las partes y limita las facultades del Comité para hacer una manifestación de los hechos sólo en caso de que la amigable composición fracase.<sup>94</sup>

El Estado denunciante debe remitir una comunicación escrita. El Estado destinatario debe responder en un plazo de tres meses mediante una declaración o explicación escritas, en relación con “los procedimientos nacionales y a los recursos adoptados, en trámite o que puedan utilizarse al respecto”.<sup>95</sup> Si la diferencia no se resuelve de este modo, ambos Estados tienen acceso al Comité en un plazo de seis meses desde la primera comunicación. Para considerar la denuncia, el Comité tomará en cuenta la regla de agotamiento de recursos internos.<sup>96</sup>

Para la solución de la controversia, el Comité pondrá a disposición de los Estados sus buenos oficios. En la materia sesionará a puerta cerrada, con la representación de los Estados involucrados y mediando la información que solicite el Comité. La solución de la controversia se efectuará mediante un informe del Comité, emitido un año después de presentada la notificación de la denuncia.

- Si se emplearon los buenos oficios del Comité, los hechos y la solución se expondrán en el informe.
- De otro modo, se añadirán las comunicaciones escritas y orales recibidas de los Estados involucrados.

<sup>94</sup> Ulfstein, ed., *Making Treaties Work*, *op. cit.*, p. 51.

<sup>95</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..., *op. cit.*, art. 41.1 a).

<sup>96</sup> *Ibid.*, art. 41.1 b) y c).

El PIDCP regula también un procedimiento detallado de conciliación para los casos de denuncias interestatales.

#### 4. COMUNICACIONES INDIVIDUALES

Con la adhesión al Protocolo Facultativo del PIDCP, México admitió la competencia del Comité de Derechos Humanos para analizar y resolver sobre comunicaciones individuales que presenten individuos sujetos a su jurisdicción, para alegar la violación de las obligaciones del Pacto. Hasta el momento de escribir este texto no se habían presentado Observaciones del Comité para México que aplicaran este procedimiento.

En términos generales, el procedimiento involucra la comunicación de una persona sujeta a la jurisdicción del país, y la respuesta del Estado Parte en un plazo de seis meses.<sup>97</sup> El Comité resuelve sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación y da seguimiento al cumplimiento de sus Observaciones en el mecanismo normal de monitoreo que se ha discutido en este texto.

Al evaluar la admisibilidad de las comunicaciones, el Comité determinará causas de litispendencia o de no agotamiento de recursos internos.<sup>98</sup>

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos cuenta con una Unidad de Peticiones que recibe las comunicaciones nuevas para diversos cuerpos basados en tratados, el Comité de Derechos Humanos entre ellos. Corresponde al Secretario General la recolección y enlace con los autores de las comunicaciones.<sup>99</sup> Además, el

<sup>97</sup> Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, *op. cit.*, art. 4.2.

<sup>98</sup> *Ibid.*, art. 5.2.

<sup>99</sup> "Reglamento" del Pacto Internacional de Derechos Civiles..., *op. cit.*, art. 78.

Secretario General entrega a los miembros del Comité listas de las comunicaciones recibidas y una síntesis, aunque los miembros que lo soliciten pueden facilitar las comunicaciones íntegras.<sup>100</sup> En la Unidad de Peticiones se distingue entre comunicaciones y otras peticiones y se entra en contacto con los autores para determinar si su intención es presentar una comunicación al Comité.

Un miembro del Comité se hace responsable de dar seguimiento a las comunicaciones y de registrarlas, en su calidad de Relator de Comunicaciones. Una vez que la comunicación ha sido registrada, se comunica a los Estados el ingreso de los casos para solicitar sus opiniones de admisibilidad y fondo. Es posible que el relator proponga la inadmisibilidad de la comunicación o que se prepare su transmisión al Estado.

En estas etapas iniciales comienza la posibilidad de ejercer las amplias facultades del Comité para dictar medidas provisionales “para evitar un daño irreparable a la víctima de la violación alegada”.<sup>101</sup> El ejercicio de esta facultad se lleva a cabo a través del Relator de Comunicaciones y se observa típicamente en casos de pena de muerte.

Para definir la competencia del Comité se puede requerir al autor que detalle la siguiente información:<sup>102</sup>

- Nombre, dirección, edad y ocupación del autor y prueba de su identidad.
- Nombre del Estado Parte contra el que se dirige la comunicación.
- Objeto de la comunicación.
- Disposición o disposiciones del Pacto cuya violación se alega.
- Hechos en que se basa la reclamación.

<sup>100</sup> *Ibid.*, art. 79.

<sup>101</sup> *Ibid.*, art. 86.

<sup>102</sup> *Ibid.*, art. 80.

- Medidas adoptadas por el autor para agotar todos los recursos de la jurisdicción interna.
- Si el mismo asunto está sometido a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales.

En este sentido, se consideran inadmisibles las comunicaciones:<sup>103</sup>

- Anónimas; normalmente se prefiere que la víctima sea autora de la comunicación, pero se admiten formulaciones del representante o de un tercero, si es evidente la imposibilidad de la víctima de presentar la propia comunicación.
- En las que no puede establecerse la sujeción del autor o autora a la jurisdicción del Estado que haya ratificado el Protocolo.
- En las que no se justifica de manera suficiente la violación alegada; que no se abuse del derecho de presentar comunicaciones —porque haya transcurrido mucho tiempo para la presentación de la comunicación—, y que no sea incompatible con las disposiciones del PIDCP.
- En las que existe litispendencia.
- En las cuales no se hayan agotado los recursos internos.

Los Estados Partes cuentan con seis meses para responder a las comunicaciones sobre la admisibilidad y el fondo. Sin embargo, puede presentar una respuesta, en un plazo de dos meses, exclusivamente sobre la admisibilidad de la comunicación.<sup>104</sup> Si el Estado emite una respuesta de admisibilidad, el Relator de Comunicaciones puede decidir si el

<sup>103</sup> *Ibid.*, art. 90.

<sup>104</sup> *Ibid.*, art. 92.2.

Comité adopta una decisión en materia de admisibilidad anticipadamente.

Las causas de inadmisibilidad relacionadas con la litispendencia o el no agotamiento de recursos internos, son subsanables mediante una aclaración del autor de la comunicación.<sup>105</sup>

Para tomar decisiones de admisibilidad, el Comité puede crear grupos de trabajo que formulen Recomendaciones para este fin. Así, antes de las sesiones de trabajo del Comité puede declararse admitida una comunicación, para su posterior discusión de fondo. Además, puede nombrar relatores especiales que solventen la atención a las comunicaciones individuales.

Las causas de recusación de los miembros del Comité para el análisis de una comunicación son ser nacionales del Estado contra quien se formula la comunicación; si tiene un interés personal en el asunto, o si participó de algún modo en cualquier decisión relevante del asunto.<sup>106</sup>

El Comité, en sus sesiones regulares, resuelve sobre el fondo de las comunicaciones tomando en consideración toda la información presentada por las partes. Las Observaciones Finales sobre una comunicación en la que se ha determinado la violación a uno de los deberes del Pacto se siguen a través de uno de los miembros, o el nombramiento de un Relator de Seguimiento de Observaciones.<sup>107</sup>

La eficacia de este procedimiento se enfrenta, en algunas ocasiones, a la falta de cooperación de los Estados para proporcionar información de los casos individuales, para acatar las medidas provisionales o para reportar las medidas de reparación adoptadas.<sup>108</sup> No obstante, como se verá más ade-

<sup>105</sup> *Ibid.*, art. 92.

<sup>106</sup> *Ibid.*, art. 84.

<sup>107</sup> *Ibid.*, art. 101.

<sup>108</sup> Scheinin, "The International Covenant...", *op. cit.*, pp. 60-64.

lante, este mecanismo representa un poderoso recurso para emitir una interpretación del PIDCP en una gran diversidad de temas.

## 5. OBSERVACIONES GENERALES

Las Observaciones Generales constituyen una parte central de la actividad del Comité. El PIDCP faculta a este órgano para transmitir “los comentarios generales que estime oportunos, a los Estados Partes”.<sup>109</sup>

La figura de las Observaciones Generales carecen de un soporte transparente en el texto de los tratados.<sup>110</sup> Tampoco los trabajos preparatorios arrojan luz sobre la naturaleza jurídica de estas herramientas. Datan de un proyecto de implementación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, propuesto por Estados Unidos en 1953. En este mecanismo —promovido para disuadir la adopción de los dos Pactos— se preveía la posibilidad de establecer un sistema de monitoreo por medio del cual los Estados presentarían informes voluntarios a la extinta Comisión de Derechos Humanos y ésta podría emitir “recomendaciones, comentarios y conclusiones”.<sup>111</sup> En esa primera referencia, las Observaciones de la Comisión se referían a la acción posible frente al informe de un Estado. Una referencia similar emergió en las discusiones de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial, como facultades para la Comisión de Derechos Humanos y las agencias especializadas. Con este antecedente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación

<sup>109</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..., *op. cit.*, art. 40.4.

<sup>110</sup> Conway Blake, “Normative instruments in international human rights law: locating the general comment” 17 (2008) CHRJ WP: 5, en [www.chrgj.org/publications/docs/wp/blake.pdf](http://www.chrgj.org/publications/docs/wp/blake.pdf)

<sup>111</sup> E/CN.4/L.266/Rev.2, 30.05.1953, cit. en Blake, “Normative instruments...”, *op. cit.*, p. 5.

Racial fue aprobado en la Asamblea General con la facultad de "hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general",<sup>112</sup> derivadas de la información recibida de los Estados. Así, la figura ha sido adoptada para diversos órganos responsables del monitoreo de los tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, incluyendo el PIDCP.

La adopción y el empleo de la figura de la Observación General no ha estado desprovista de suspicacia política. Al igual que otros aspectos del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, el empleo de las Observaciones Generales suscitó dudas en el periodo de la Guerra Fría. Igualmente, la oscuridad de su alcance y naturaleza se reflejó en los desacuerdos respecto del empleo de esta herramienta. Una postura señalaba la necesidad de circunscribir tales Observaciones a Estados en particular, como consecuencia del contexto del PIDCP, en el que se estipula la facultad para emitir tales instrumentos. El bloque oriental era de la opinión que emitir Observaciones a un Estado implicaría exceder las atribuciones del Comité y el espíritu cooperativo del Pacto.<sup>113</sup> En efecto, diversos Estados impulsaban la idea de que el sistema de monitoreo del PIDCP no incluía la posibilidad de hacer señalamientos particulares sobre las condiciones de los derechos humanos de un país.

La postura contraria sugería la posibilidad de emitir tales Observaciones con carácter general, propiamente, sin necesidad de dirigirla a un destinatario en particular. Así, los países de Occidente veían en las Observaciones Generales una herramienta del Comité para interpretar el tratado, hacer notar interpretaciones erróneas.<sup>114</sup>

Las posiciones se encontraron en un medio en el que las Observaciones Generales se entendían como enunciados

<sup>112</sup> UNGA Res 2106 A (XX), 21.12.1965, art. 9.2.

<sup>113</sup> Blake, "Normative instruments...", *op. cit.*, p. 7.

<sup>114</sup> *Ibid.*, n. 30.

más bien débiles, dirigidos a los Estados Partes en su conjunto, con la finalidad de promover la cooperación y señalar a las partes cuestiones importantes para la implementación del tratado.

En la práctica, las Observaciones Generales han cambiado con el tiempo. Se aprecia en las primeras un carácter descriptivo y poco detallado de las consideraciones del Comité. Aunque se ha seguido una tendencia a comentar artículo por artículo las cláusulas sustantivas del PIDCP, se han adoptado algunas Observaciones más bien temáticas que atraviesan diversas disposiciones de manera simultánea, haciendo mayor énfasis en los recursos interpretativos del PIDCP.<sup>115</sup>

Un efecto adicional de las Observaciones Generales es la sinergia que producen entre los actores no gubernamentales, así como su referencia en los órganos jurisdiccionales nacionales o internacionales.

**Tabla 6**  
*Observaciones Generales emitidas por el Comité*

Núm.	Tema	Artículo	Año
1	Obligación de presentar informes		1981 <sup>116</sup>
2	Orientaciones para presentar informes		1981 <sup>117</sup>

<sup>115</sup>Otros cuerpos de monitoreo han seguido el ejemplo del Comité de Derechos Humanos, adoptando en sus Observaciones largas discusiones sobre la naturaleza de las obligaciones de los tratados que implementa cada uno. Ver Blake, "Normative instruments...", *op. cit.*, pp. 10 *et seq.*, para una discusión sobre el desarrollo de las Observaciones Generales a propósito del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>116</sup>Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, HRI/GEN/1/Rev.7, p. 138, 12.05.2004, en: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/3e4492f624f618b2c1256d5000565fcc/\\$FILE/G0441305.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/3e4492f624f618b2c1256d5000565fcc/$FILE/G0441305.pdf)

<sup>117</sup>*Ibid.*, p. 139.

Núm.	Tema	Artículo	Año
3	Aplicación del PIDCP a nivel nacional	2	1981 <sup>118</sup>
4	Derecho igual de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos	3	1981 <sup>119</sup>
5	Suspensión de las obligaciones	4	1981 <sup>120</sup>
6	Derecho a la vida	6	1982 <sup>121</sup>
7	Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	7	1982 <sup>122</sup>
8	Derecho a la libertad y a la seguridad personales	9	1982 <sup>123</sup>
9	Trato humano de las personas privadas de libertad	10	1982 <sup>124</sup>
10	Libertad de opinión	19	1983 <sup>125</sup>
11	Prohibición de la propaganda de guerra e incitación al odio nacional, racial o religioso	20	1983 <sup>126</sup>
12	Derecho de libre determinación	1	1984 <sup>127</sup>
13	Administración de justicia	14	1984 <sup>128</sup>
14	Derecho a la vida	6	1984 <sup>129</sup>
15	La situación de los extranjeros con arreglo al PIDCP		1986 <sup>130</sup>
16	Derecho a la intimidad	17	1988 <sup>131</sup>
17	Derechos del niño	24	1989 <sup>132</sup>
18	No discriminación		1989 <sup>133</sup>
19	La familia	23	1990 <sup>134</sup>
20	Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	7	1992 <sup>135</sup>
21	Trato humano de las personas privadas de libertad	10	1992 <sup>136</sup>

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 140.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p.141.

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 143.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p.145.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p.147.

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 148.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 150.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 152.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 154.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 158.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 159.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 162.

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 165.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 168.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 171.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 173.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 176.

Núm.	Tema	Artículo	Año
22	Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión	18	1993 <sup>137</sup>
23	Derecho de las minorías	27	1994 <sup>138</sup>
24	Cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del PIDCP 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 PIDCP		1994 <sup>139</sup>
25	La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto	25	1996 <sup>140</sup>
26	Continuidad de las obligaciones		1997 <sup>141</sup>
27	Libertad de circulación	12	1999 <sup>142</sup>
28	Igualdad de derechos entre hombres y mujeres	3	2000 <sup>143</sup>
29	Suspensión de obligaciones durante un estado de excepción	4	2001 <sup>144</sup>
30	Obligación de los Estados de presentar informes	40	2002 <sup>145</sup>
31	La índole de la obligación jurídica general impuesta		2004 <sup>146</sup>
32	Derecho a la igualdad ante cortes y tribunales y a un juicio imparcial	14	2007 <sup>147</sup>
33	Obligaciones de los Estados Partes con arreglo al Protocolo Facultativo		2008 <sup>148</sup>
34	Nueva Observación General al artículo 19	19	2011 <sup>149</sup>

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 183.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 187.

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 194.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 200.

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 202.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 207.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 215.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 225.

<sup>147</sup> CCPR/C/GC/32, 23.08.2007, en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=478b2b602>

<sup>148</sup> CCPR/C/GC/33, 25.06.2009, en [http://www.ccpcentre.org/doc/ICC-PR/General%20Comments/CCPR.C\\_GC33\\_Es.pdf](http://www.ccpcentre.org/doc/ICC-PR/General%20Comments/CCPR.C_GC33_Es.pdf)

<sup>149</sup> CCPR/C/GC/34, 12.09.2011, en [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C\\_GC34\\_sp.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C_GC34_sp.doc)

Las Observaciones Generales juegan un papel importante en el litigio, particularmente entre litigantes que buscan impulsar una “interpretación progresiva” del PIDCP.<sup>150</sup>

Existe evidencia favorable para el valor jurídico de las Observaciones Generales en el litigio. Por ejemplo, la Corte Interamericana se ha referido a la Observación General Número 32,<sup>151</sup> en Relación con la Remoción de Jueces por Parte del Poder Ejecutivo; a la misma Observación General en Relación con el Juicio de Única Instancia,<sup>152</sup> y a la Observación General Número 11 en Relación con los Derechos de los Niños y las Niñas Indígenas.<sup>153</sup> Estos casos continúan como una tendencia tanto en la Corte Interamericana como en la Comisión Interamericana.<sup>154</sup>

Con la misma deferencia se trata la Observación General Número 4 en Materia de Suspensión de los Derechos del PIDCP en la Corte Europea de Derechos Humanos;<sup>155</sup> la Observación General Número 6 sobre el Derecho a la Vida,<sup>156</sup> o la Observación General Número 7 sobre Tortura.<sup>157</sup>

En el foro internacional, las Observaciones Generales han sido también empleadas con condescendencia.<sup>158</sup> Destaca

<sup>150</sup> Blake, “Normative instruments...”, *op. cit.*, p. 16.

<sup>151</sup> CIDH, *Caso Apitz Barbera y Otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela*, párr. 43.

<sup>152</sup> CIDH, *Caso Barreto Feiva vs. Venezuela*, párr. 86.

<sup>153</sup> CIDH, *Caso Chitay Nech y Otros vs. Guatemala*, párr. 108.

<sup>154</sup> Blake, “Normative instruments...”, *op. cit.*, p. 18, nn. 99 y 100.

<sup>155</sup> European Court of Human Rights, *A and Others v. United Kingdom*, párr. 110.

<sup>156</sup> European Court of Human Rights, *Varnava and Others v. Turkey*, Appl. nos. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 and 16073/90, Council of Europe: European Court of Human Rights, 18 de septiembre de 2009, párr. 99, en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4acc5ef12.html>

<sup>157</sup> European Court of Human Rights, *Gäfgen v. Germany*, Application No. 22978/05, Council of Europe: European Court of Human Rights, 1 de junio 2010, rectificada el 3 de junio de 2010, párr. 70, en <http://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR5140/h11/undervisningsmateriale/Gafgen.pdf>

<sup>158</sup> Blake, “Normative instruments...”, *op. cit.*, p. 19.

su invocación en *Prosecutor vs. Milosevic*<sup>159</sup> para ratificar la autoridad del tribunal, explicando que el carácter *ad hoc* no precluye su legitimidad, sino que el derecho internacional requiere que el tribunal sea establecido por virtud de una ley. De modo similar, se empleó la Observación General en Materia de Tortura, para ratificar la prohibición total de este acto.<sup>160</sup> Blake observa, sin embargo, cómo el tribunal se apartó de los parámetros establecidos por el Comité de Derechos Humanos en relación con la prisión preventiva al invertir la carga de la prueba sobre el imputado de que existían circunstancias excepcionales que garantizaban su libertad, y afirmando la justificación de esta decisión en la extrema gravedad de las conductas perseguidas.<sup>161</sup> Él mismo afirma que el tribunal no rechazó los criterios del Comité de Derechos Humanos, sino que distinguió los hechos de la situación concreta.<sup>162</sup>

La vigencia de las Observaciones Generales en la esfera interna es importante también, pero se observa cierta reticencia de los jueces nacionales de diferir su juicio en favor del Comité. Por ejemplo, en *A & Ors v. Secretary of State for the Home Department*, caso en el que la Casa de los Lores se valió de la Observación General para afirmar la existencia de una regla de exclusión de evidencia obtenida bajo tortura.<sup>163</sup>

<sup>159</sup> TPIFY, *Prosecutor v. Slobodan Milosevic*, Case No. IT-99-37-PT, Decision on Preliminary Motions, párr. 9, 8 de noviembre de 2001, en [http://www.icty.org/x/cases/slobodan\\_milosevic/tdec/en/1110873516829.htm](http://www.icty.org/x/cases/slobodan_milosevic/tdec/en/1110873516829.htm)

<sup>160</sup> TPIFY, *Prosecutor v. Anto Furundzija*, Case No. IT-95-17/1-T, Judgment, 10 de diciembre de 1998, en <http://www.icty.org/x/cases/furundzija/tjug/en/fur-tj981210e.pdf>

<sup>161</sup> TPIFY, *Prosecutor v. Zejnil Delalic, Zdravko Mucic, Hazim Delic, Esad Landzo*, Decision on Motion for Provisional Release Filed by the Accused Zejnil Delalic, 25 de septiembre de 1996, párr. 19, en <http://www.icty.org/x/cases/mucic/tdec/en/60925PR2.htm>

<sup>162</sup> Blake, "Normative instruments...", *op. cit.*, p. 19.

<sup>163</sup> United Kingdom House of Lords Decisions, *A & Ors v. Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 71, párr. 34, 8 de diciembre de 2005, en <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/71.html>

*Sepet and Another v. Secretary of State for the Home Department* presenta una instancia “más cautelosa”<sup>164</sup> de la Observación General Número 22. La Casa de los Lores encontró en este caso sobre la objeción de conciencia al servicio militar —que el Comité afirma, se deriva del PIDCP— que: “aunque el impulso del razonamiento del Comité es claro, no se encuentra un principio vinculante.”<sup>165</sup>

## V. Recomendaciones para México

---

54

Como parte del proceso de monitoreo del Comité sobre el cumplimiento de las obligaciones de México, comentaré aquí algunos puntos de las Observaciones Finales de 2010,<sup>166</sup> añadiendo en su caso las Observaciones de 1999. Los temas centrales son (i) la vigencia de los deberes internacionales de México en el sistema jurídico interno; (ii) las derogaciones *de facto* en partes del territorio; (iii) la desigualdad entre hombres y mujeres; (iv) la tortura; (v) el arraigo; (vi) el régimen de expulsión de extranjeros; (vii) la libertad de expresión en riesgo frente a la violencia contra periodistas; (viii) la violencia contra la comunidad LGBT; (ix) la competencia de los tribunales militares, y (x) la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones.

---

<sup>164</sup> Blake, “Normative instruments...”, *op. cit.*, p. 21.

<sup>165</sup> *Idem.*

<sup>166</sup> Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 40 del PIDCP, UN Doc CCPR/C/MEX/CO/5, 07.04.2010, párr. 13, en [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.MEX.CO.5\\_S.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.MEX.CO.5_S.pdf)

En primer término, se señala la *oscuridad del estatus de las obligaciones internacionales de México a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos* —aún en debate en el momento de la emisión de las Observaciones Finales, y aprobada en junio de 2011—, así como la posible salida a la resolución de conflictos entre el derecho interno y los deberes del PIDCP.<sup>167</sup> Esta Observación se ha quedado sin materia después de la reforma de junio de 2011.<sup>168</sup>

Respecto de las *reglas de derogación y la vigencia de las garantías del PIDCP*, el Comité emitió Observaciones relacionadas con las excepciones *de facto* a algunos derechos en algunas regiones del territorio en el contexto de la lucha al crimen organizado y numerosas denuncias cometidas por militares. En particular, se expresaron preocupaciones sobre los “puntos de control que impiden la libertad de circulación”.<sup>169</sup> El Comité estipuló que “todas las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas sean debidamente investigadas y juzgadas por las autoridades civiles”.<sup>170</sup> En el mismo tono, sobre el *régimen de la seguridad nacional* y las iniciativas de reforma en el Congreso, el Comité fue claro al señalar que “esas enmiendas pueden tener efectos negativos sobre el ejercicio de los derechos consagrados en el artículo 4 del PIDCP, por cuanto amplían las facultades de las fuerzas armadas para garantizar la seguridad pública (arts. 2 y 4 del PIDCP)”.<sup>171</sup> Como una Recomendación General, el Comité afirmó que “[e]l Estado

<sup>167</sup> *Ibid.*, párr. 6.

<sup>168</sup> Decreto por el que se Modifica la Denominación del Capítulo I del Título Primero y Reforma Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de junio de 2011, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_194\\_10jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf)

<sup>169</sup> Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos..., *op. cit.*, párr. 12.

<sup>170</sup> *Idem.*

<sup>171</sup> *Idem.*

parte debe velar porque sus disposiciones relativas a los estados de excepción sean compatibles con el artículo 4 del PIDCP” y “señal[ó] a la atención del Estado parte su Observación General 29, aprobada en 2001, sobre la suspensión de obligaciones durante un estado de excepción”.<sup>172</sup>

Se hicieron notar *condiciones de desigualdad entre hombres y mujeres* en diversos aspectos de la vida política y pública en general, especialmente en las áreas de trabajo industrial.<sup>173</sup>

De igual manera, se expidieron extensas recomendaciones en materia de discriminación contra las mujeres.<sup>174</sup> En concreto se hizo referencia a la penalización del aborto en numerosos estados de la república.<sup>175</sup>

Respecto de la integridad física, el Comité señaló su *preocupación por la amplitud del delito de tortura*, el escaso número de condenas por este delito, la inadecuada legislación en los diversos ámbitos de Gobierno y el bajo grado de implementación del Protocolo de Estambul. Preocupaciones similares sobre la inadecuada legislación se expresaron también desde 1999.<sup>176</sup> Reflejando de manera cercana el texto del artículo 1 de la Constitución federal, el Comité recomienda respecto de la tortura: “vigilar, investigar y, cuando proceda, enjuiciar y castigar a los autores de actos de malos tratos e indemnizar a las víctimas”. El Comité aconseja también la grabación audiovisual de interrogatorios policiales.<sup>177</sup>

El Comité ha expresado su interés de que las *reformas en materia de justicia penal* se apliquen plenamente y que en

<sup>172</sup> *Idem.*

<sup>173</sup> *Ibid.*, párr. 7; Concluding Observations of the Human Rights Committee, México, UN Doc CCPR/C/79/Add.109 27/07/1999, párrs. 16-18.

<sup>174</sup> Observaciones Finales..., *op. cit.*, UN Doc CCPR/C/MEX/CO/5, 07.04.2010, párrs. 8-9.

<sup>175</sup> *Ibid.*, párr.10.

<sup>176</sup> *Ibid.*, párr. 6.

<sup>177</sup> *Ibid.*, párr. 13.

el sistema de justicia actual se otorgue un peso importante a las declaraciones durante la averiguación previa, así como que la prueba del respeto a la integridad del declarante (imputado) recaiga en el propio declarante.<sup>178</sup> La misma preocupación se expresó en 1999 al declarar inaudito el “que sea posible que se imponga al acusado el peso de la prueba de que una confesión haya sido extraída por medio de la coerción.”<sup>179</sup>

El Comité ha expresado también su preocupación por la *aplicación del arraigo*, una forma de detención que se aplica hasta por 80 días sin que medie una acusación penal, y en la que la persona detenida no es llevada ante el Juez para el control de la detención, como ordena el Pacto. En particular: “el Comité lamenta la falta de aclaraciones sobre el nivel de las pruebas necesarias para una orden de arraigo. El Comité subraya que las personas detenidas en virtud del arraigo corren peligro de ser sometidas a malos tratos.”<sup>180</sup> También preocupa al Comité la situación de las prisiones: los altos niveles de población y, por lo tanto, el alto grado de hacinamiento.<sup>181</sup>

Igual sucede respecto del artículo 33, que otorga al Ejecutivo un poder exclusivo para expulsar a extranjeros del territorio.<sup>182</sup>

Otra preocupación del Comité (art. 18), que en 1999 ya se había expresado, es la *competencia de los tribunales militares* para juzgar violaciones a los derechos humanos cuando las víctimas son civiles. Tal como lo hizo en su informe de 1999,<sup>183</sup>

<sup>178</sup> *Ibid.*, párr. 14.

<sup>179</sup> Concluding Observations..., *op. cit.*, párr. 7.

<sup>180</sup> *Ibid.*, párr. 15.

<sup>181</sup> *Ibid.*, párr. 16.

<sup>182</sup> *Ibid.*, párr. 17.

<sup>183</sup> *Ibid.*, párr. 20.

señala también la ausencia de la *objeción de conciencia* al servicio militar como un asunto sobre el cuál debe llamarse la atención.<sup>184</sup>

El Comité emitió extensas recomendaciones para combatir los *delitos contra periodistas*,<sup>185</sup> de la misma manera en que lo hizo en 1999, ante un alto número de atentados contra la libertad de expresión mediante asesinatos de periodistas.<sup>186</sup>

También señaló con preocupación los reportes de actos de *violencia cometidos contra la comunidad LGBT*, así como reportes de discriminación, incluso en el sistema educativo.<sup>187</sup> Igualmente observó con pesar la ausencia de participación adecuada de los pueblos indígenas en la toma de decisiones.<sup>188</sup>

Aunque México debió presentar su Quinto Informe Periódico el 30 de julio de 2002, lo presentó el 17 de julio de 2008. El Comité fijó como plazo para el siguiente informe de México el 30 de marzo de 2014.<sup>189</sup>

## VI. La aplicación del Pacto

Como cualquier otro tratado, el Pacto está sujeto a interpretación. Como se ha visto, el Comité de Derechos Humanos es el órgano creado y designado por el tratado para su

<sup>184</sup> *Ibid.*, párr. 18.

<sup>185</sup> *Ibid.*, párr. 20.

<sup>186</sup> *Ibid.*, párr. 14.

<sup>187</sup> *Ibid.*, párr. 21.

<sup>188</sup> Concluding Observations..., *op. cit.*, párr. 19.

<sup>189</sup> Observaciones Finales..., *op. cit.*, UN Doc CCPR/C/MEX/CO/5, 07.04.2010, párr. 23.

monitoreo,<sup>190</sup> la publicación de comentarios generales<sup>191</sup> y la opinión a solicitudes individuales.<sup>192</sup> No obstante, el Comité no es el único órgano responsable de aplicar el tratado. Por una parte, el Pacto, como un tratado vigente entre Estados, está sujeto, en su aplicación, a la resolución de controversias entre Estados en cualquier foro internacional, sin importar el instrumento mediante el que se confiera competencia al tribunal.

En segundo término, la casi universal ratificación del Pacto implica que en los foros en los que los Estados dirimen controversias —sean regionales o universales— el tratado formará parte, con frecuencia, del caudal de normas jurídicas aplicables a un caso concreto. Así, los tribunales especializados aplican e interpretan el Pacto.

Además, el principio de subsidiariedad en derecho internacional implica que los tribunales nacionales tienen una responsabilidad central respecto de la vigencia de las reglas.

La diversidad de órganos que aplican el Pacto es sólo un reflejo de la creciente superposición de mandatos de órganos jurisdiccionales en el derecho internacional, la que ha sido estudiada por la Comisión de Derecho Internacional bajo el rubro de *Fragmentación del derecho internacional*.<sup>193</sup>

La complejidad del panorama internacional se incrementa si consideramos que las opiniones del Comité pueden valorarse en otros foros en dos aspectos: como opiniones jurídicas y como valoraciones fácticas.

<sup>190</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..., *op. cit.*, art 40

<sup>191</sup> *Idem.*

<sup>192</sup> Ver sección IV.4, "Comunicaciones individuales".

<sup>193</sup> Report of the International Law Commission, 56th Session, A/59/10 288-96.

## 1. LA RELACIÓN DEL COMITÉ CON OTROS ÓRGANOS JURISDICCIONALES O CUASI-JURISDICCIONALES

### 1.1. *La Corte Internacional de Justicia*

La Corte Internacional de Justicia es el *órgano* jurisdiccional de las Naciones Unidas.<sup>194</sup> Este tribunal ha aplicado en dos ocasiones las disposiciones del PIDCP y, en el mismo número de oportunidades, valoró los hallazgos de hecho, resultado de las Observaciones del Comité de Derechos Humanos.

Con toda claridad la Corte exploró la relación del tribunal con las determinaciones del Comité de Derechos Humanos en el *Caso Ahmadou Sadio Diallo*.<sup>195</sup> En esa ocasión, la República de Guinea solicitó la intervención del tribunal para definir la licitud de la detención y posterior expulsión de Ahmadou Sadio Diallo del territorio congoleño. Al iniciar sus consideraciones, el tribunal se refirió al lugar que tiene en su análisis la intervención del Comité de Derechos Humanos:

Aunque en el ejercicio de sus funciones judiciales, la Corte no está de ninguna manera obligada a modelar su propia investigación del Pacto según la del Comité, sí sostiene que debería conceder gran peso a la interpretación adoptada por este cuerpo independiente, establecido específicamente para supervisar la aplicación del tratado. El punto aquí es lograr la claridad y la consistencia esenciales necesarias del derecho internacional, así como certeza jurídica, a la que tienen derecho tanto los individuos con derechos garantizados, como los Estados obligados a cumplir con las obligaciones del tratado.<sup>196</sup>

<sup>194</sup> Carta de las Naciones Unidas, art. 92, en <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm#Cap14>

<sup>195</sup> CIJ, *Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of Congo)*, Judgment, 30 de noviembre de 2010, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/103/16244.pdf>

<sup>196</sup> CIJ, *Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo...*, Merits, Judgment, *op. cit.*, párr. 66.

En este contexto, destaca que las consideraciones del tribunal versasen sobre las determinaciones de derecho que el Comité hiciera a través de sus comentarios generales o sus opiniones en situaciones particulares. La opinión de la preponderancia de las determinaciones del Comité hace eco de una postura similar del tribunal sobre las valoraciones del Comité Internacional de la Cruz Roja respecto de los Convenios de Ginebra en materia de derecho humanitario.<sup>197</sup>

En esa misma oportunidad, la juez Higgins señaló la oscuridad con que la Corte trató los insumos del Comité de Derechos Humanos. El tribunal señaló sólo la recepción de las opiniones del Comité de Derechos Humanos tanto en sus opiniones individuales como en sus hallazgos respecto del cumplimiento de las obligaciones de Israel. No se hizo referencia, sin embargo, al hecho de que el Comité es un órgano responsable de monitorear y vigilar la ejecución de los compromisos adquiridos por el Estado —y en esa medida sus determinaciones no pueden ser trasladadas sin más comentario al caudal probatorio de la Corte.<sup>198</sup>

En relación con las valoraciones del Comité, el tribunal las mencionó como parte de su decisión de objeciones preliminares en el *Caso de la Aplicación de la Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación Racial*.<sup>199</sup> En aquella ocasión, la opinión del Comité sobre la situación de hecho en el conflicto de Osetia del Sur figuraba sólo como una entre numerosas fuentes de hecho que la Corte debía considerar. De igual forma, Rusia mencionó los procedimientos de monitoreo ante el Comité para afirmar que no existía

<sup>197</sup> CIJ, Advisory Opinion Concerning the Legal Consequences on the Construction of a Wall..., *op. cit.*, párrs. 97 *et seq.*

<sup>198</sup> *Ibid.*, párr. 26.

<sup>199</sup> CIJ, *Case Concerning Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russia)*, Judgment on Preliminary Objections, 1 de abril de 2011, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/140/16398.pdf>

evidencia de una disputa entre las partes. *En conclusión, las posiciones expresadas por el Comité en materia de hechos no tuvieron el lugar preponderante en el fallo de la Corte, como sí lo habrían tenido las determinaciones de derecho del propio Comité.*

## 1.2. Comité contra la Tortura

De un modo análogo, al estilo de la Corte Internacional en el *Caso de Amhadou Sadio Diallo*, ya el Comité de Derechos Humanos de la ONU había tenido ocasión de determinar su relación jurídica con las opiniones de otros órganos a propósito de la determinación del Comité contra la Tortura —órgano análogo al Comité de Derechos Humanos, a cargo del monitoreo de la Convención contra la Tortura— respecto de la expulsión de Mohammed Alzery.<sup>200</sup> En esa ocasión, el Comité describió así su relación con el Comité contra la Tortura:<sup>201</sup>

El Comité nota en un principio que, respecto de un número de solicitudes el Estado concede violaciones al Pacto o al Protocolo Facultativo, sobre la base de una resolución paralela del Comité contra la Tortura en el caso de *Agiza c. Suecia*, respecto de disposiciones sustancialmente similares de la Convención contra la Tortura. Mientras que tal concesión es relevante para la decisión del Comité, debe sin embargo determinar de manera independiente si en el presente caso se presentan violaciones de las disposiciones pertinentes del Pacto o del Protocolo Facultativo.

<sup>200</sup> CCPR/C/88/D/1416/2005, 10.11.2006, en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/13fac9ce4f35d66dc12572220049e394?Opendocument>

<sup>201</sup> CCPR/C/88/D/1416/2005, párr. 11.2.

En este caso se observa deferencia del Comité de Derechos Humanos respecto de determinaciones jurídicas, pero no como el ejercicio de la facultad del Comité contra la Tortura para *interpretar* la Convención contra la Tortura, sino para establecer *si existe o no una violación* a las disposiciones del tratado. Sería difícil que un órgano jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional declinara sus facultades de resolución en favor de las ejercidas por otro órgano.

### 1.3. Las instituciones mexicanas

Aunque aún es pronto para anticipar las relaciones jurídicas que se establecerán entre los diversos foros de derechos humanos, como consecuencia de la reforma constitucional que integra los tratados sobre derechos humanos ratificados por México en la misma jerarquía que las reglas constitucionales, es posible hacer algunas anotaciones.

En general, el expediente Varios 912/2010, que resolvió la Suprema Corte de Justicia,<sup>202</sup> distingue el texto del tratado de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y éstas, a su vez, de las sentencias de las que México ha sido parte. Estas últimas tienen carácter vinculante, entre otras razones, por virtud de la aceptación de la competencia contenciosa del tribunal. El resto de las sentencias de la Corte Interamericana —y para tales efectos, de cualesquiera otras decisiones que ella emita, como las Opiniones Consultivas— no tienen carácter vinculante, sino que constituyen solamente criterios orientadores para el Poder Judicial Federal.

En este sentido, el campo que se abre para la aplicación del derecho internacional en los tribunales mexicanos es enor-

<sup>202</sup> Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente Varios, 912/2010, *Diario Oficial* de la Federación, 4 de octubre de 2010, en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011)

me, como se puede inferir del expediente Varios 912/2010. Entre otras cosas, la posición del Comité de Derechos Humanos como fuente de interpretación del tratado quedaría como un criterio orientador, *mutatis mutandis*, el papel de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos en los cuales México no sea parte.<sup>203</sup>

## 2. LA INTERPRETACIÓN DEL PACTO

El tratado vive a través de su aplicación. Además de la labor del Comité de Derechos Humanos, tribunales nacionales, regionales e internacionales han desarrollado el contenido del Pacto. Aunque el texto del tratado controla el sentido que debe darse a sus cláusulas, la interpretación judicial ha llenado de detalles y enriquecido el sentido sobre cómo deben leerse los términos allí consignados. En términos generales, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados contiene las reglas de interpretación aplicables.<sup>204</sup>

En esta sección ofreceré una muestra de casos en los que la Corte Internacional de Justicia y el Comité de Derechos Humanos ha especificado el contenido del Pacto en respuesta a las peticiones individuales que recibe mediante el Protocolo Facultativo. El propósito de esta muestra es ofrecer un punto de inicio para que quien aplique el Pacto pueda allegarse de información sobre la jurisprudencia disponible. He elegido casos de la Corte Internacional y Opiniones Consultivas no porque sus decisiones tengan una jerarquía especial dentro del contexto internacional, sino porque su competencia material es universal y ha tenido oportunidad de definir los límites y condiciones de aplicación del Pacto en

<sup>203</sup> Varios 912/2010, párr. 20.

<sup>204</sup> Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law. National, Regional and International Jurisprudence*.

circunstancias que no es fácil encontrar en otros foros. En particular, la Corte ha tenido la ocasión de referirse en años recientes al Pacto en varios de sus fallos y opiniones confirmando tendencias presentes en otros cuerpos jurisdiccionales.

Además, he seleccionado un puñado de casos del Comité de Derechos Humanos con la intención de señalar temas útiles para la coyuntura mexicana, pero también para subrayar la complejidad y ductilidad de los foros internacionales, debido a sus múltiples relaciones entre sí y a la naturaleza expansiva de las obligaciones del Pacto. Así, el Comité puede resolver asuntos de tortura —a pesar de que el Comité contra la Tortura lo haga también— o en materia de pesca, migración, bioética o empleo.

Desafortunadamente no he integrado resoluciones de los numerosos tribunales nacionales que se han referido al Pacto y que han interpretado sus cláusulas. Sin embargo, la literatura consigna esta práctica, de necesaria referencia para apreciar el alcance y límite del tratado.

### 3. VIGENCIA CON EL CONFLICTO ARMADO

En su opinión relativa a la licitud del empleo de armas nucleares, la Corte Internacional de Justicia explicó, en relación con el derecho a la vida, que en general la protección de los derechos consagrados en el Pacto no cesa con el conflicto armado. Además de múltiples consideraciones necesarias para determinar la licitud del empleo de armas nucleares, es importante notar que el derecho a la vida se regula en el Pacto, pero también en el derecho humanitario como *lex specialis*.<sup>205</sup>

<sup>205</sup> ICJ, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, 226 at 240.

La protección del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no cesa en tiempos de guerra, excepto por la operación del artículo 4 del Pacto por virtud de la cuál ciertas disposiciones pueden derogarse en un tiempo de emergencia nacional. El respeto por el derecho a la vida no es una de estas disposiciones. En principio, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la vida se aplica también en hostilidades. La medida de qué constituye una privación arbitraria de la vida, sin embargo, es determinada por la *lex specialis* aplicable, es decir, el régimen aplicable al conflicto armado, diseñado para regular la conducción de hostilidades.<sup>206</sup>

En su opinión disidente, el juez Weeramantry observó que el derecho a la vida es el centro irreductible de los derechos humanos.<sup>207</sup> Concretamente, haciendo referencia a la Observación General que en esa materia ha formulado el Comité, cualquier interpretación de la protección del derecho a la vida en el contexto del Pacto no podría permitir el empleo de un dispositivo que puede terminar con una o con 1,000 millones de vidas humanas. La capacidad de destrucción de un dispositivo tal como las armas nucleares debería ser sencillamente incompatible con el derecho internacional, ya que el primero de los derechos, en tanto que condición de todos los demás, es el derecho a existir.<sup>208</sup>

Más adelante, en su Opinión Consultiva Relativa a la Licitud de la Construcción de un Muro en los Territorios Palestinos Ocupados,<sup>209</sup> reiteró su opinión sobre la licitud en el uso de armas nucleares, y además explicó que existen tres posibilidades: en el contexto de un conflicto armado es posible

<sup>206</sup> *Ibid.*, párr. 25.

<sup>207</sup> *Ibid.*, 226, Dissenting Opinion Judge Weeramantry, p. 506.

<sup>208</sup> Ver Jayawickrama, *The Judicial Application...*, *op. cit.*, pp.273-274.

<sup>209</sup> CIJ, Advisory Opinion Concerning the Legal Consequences on the Construction of a Wall..., *op. cit.*

que haya cuestiones reguladas exclusivamente por el derecho humanitario, otras reguladas por el régimen de derechos humanos y otras en las que ambos regímenes convivan.<sup>210</sup>

#### 4. EXTRATERRITORIALIDAD

En su Opinión Consultiva Relativa a la Licitud de la Construcción de un Muro en los Territorios Ocupados de Palestina, la Corte determinó el ámbito territorial de aplicación del Pacto. La disposición común de los Pactos establece que:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.<sup>211</sup>

El lenguaje del tratado podría sugerir que su aplicación está limitada al territorio, o que se extiende fuera de éste sobre los individuos sujetos a su competencia. La Corte empleó con gran peso la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos para afirmar que la práctica del órgano ha sido siempre la de interpretar el tratado como si fuera aplicable a cualquier individuo sujeto a la competencia del Estado, dentro y fuera de su territorio.<sup>212</sup> Además, la conclusión del Co-

<sup>210</sup> CIJ, Advisory Opinion Concerning the Legal Consequences on the Construction of a Wall..., *op. cit.*, párr. 103.

<sup>211</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..., *op. cit.*, art. 2 (1).

<sup>212</sup> CIJ, Advisory Opinion Concerning the Legal Consequences on the Construction of a Wall..., *op. cit.*, párr. 109.

mité se ampara en el hecho de que los trabajos preparatorios reflejan que el interés de los Estados era impedir que personas residentes en el extranjero reclamaran derechos a éstos. La intención de los Estados no era, pues, la de eludir la aplicación del Pacto en territorios extranjeros donde estuviesen ejerciendo su competencia.<sup>213</sup>

Con estos argumentos, la Corte rechazó la posición de Israel respecto de la limitación territorial de las obligaciones del Pacto, empleando nuevamente las Observaciones Finales del Comité a reportes emitidos por aquel país. En particular, la presencia y las acciones de agentes del Estado israelí en los territorios ocupados justifica la conclusión del Comité, que la Corte hizo suya.<sup>214</sup> Una conclusión análoga se alcanzó en el *Caso Concerniente a Actividades Armadas en el territorio del Congo*.<sup>215</sup>

68

Esta perspectiva reafirma la noción de que la responsabilidad del Estado por el cumplimiento de sus obligaciones está asociada con las acciones y omisiones de los agentes del Estado y no necesariamente con el territorio en el que éstos actúan, a menos que ello sea especificado con claridad en el texto del tratado por virtud del cual se adquiere la obligación concreta.

## 5. LIBERTAD PERSONAL

En el *Caso de Amhadou Sadio Diallo*<sup>216</sup> la Corte reconoció de forma condescendiente la jurisprudencia del Comité de

<sup>213</sup> *Idem*.

<sup>214</sup> CIJ, Advisory Opinion Concerning the Legal Consequences on the Construction of a Wall..., *op. cit.*, párr. 110.

<sup>215</sup> CIJ, *Armed Activities in the Territory of Congo (DRC v. Uganda)*, ICJ Reports 2005, p. 168, párrs. 216-217, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/116/10455.pdf>

<sup>216</sup> CIJ, *Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo*..., Merits, Judgment, *op. cit.*, párr. 66.

Derechos Humanos, así como sus Observaciones Generales. El caso presenta un interesante ejemplo de aplicación del PIDCP por el máximo órgano judicial de las Naciones Unidas. Entre otras demandas, el Gobierno de Guinea ejerció su derecho de protección diplomática en favor de su nacional, el señor Diallo, quien fue expulsado del territorio congoleño en 1996 —alegando además daños a sus derechos como socio de una empresa congoleña. En relación con los derechos de libertad personal y regulación de la expulsión del territorio, el tribunal declaró la violación de los artículos 9 y 13 del PIDCP.

En primer lugar, el artículo 13 del Pacto establece que:

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.<sup>217</sup>

La Corte examinó la compatibilidad de los procedimientos de expulsión del señor Diallo, declarando que no se encontraban de conformidad con el Pacto:

La Corte señala además que en principio no existe duda de que corresponde a las autoridades del país considerar las razones de orden público que pueden justificar la adopción de una medida de policía. Pero cuando ello implica hacer a un lado una importante garantía procesal establecida por un tratado internacional,

---

<sup>217</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..., *op. cit.*, art. 13.

no puede simplemente dejarse en las manos del Estado en cuestión determinar las circunstancias que excepcionalmente permiten que dicha garantía se haga a un lado. Corresponde al Estado demostrar que existían las “razones preponderantes” que el Pacto requiere, o al menos, que se podría concluir razonablemente que existían, considerando las circunstancias que rodean la medida de expulsión.<sup>218</sup>

Al llegar a esta decisión, la Corte toma en cuenta el marco del artículo 13 del Pacto, interpretado por el Comité, para afirmar como condición de la violación que la expulsión debe conducirse de acuerdo con la interpretación del derecho interno según las autoridades locales. La Corte hace referencia al caso *Maroufidou c. Suecia*,<sup>219</sup> en el que el Comité explicita las condiciones para hacer a un lado la interpretación del derecho interno en casos de expulsión: “a menos que se establezca que no han interpretado y aplicado de buena fe o que sea evidente que ha habido abuso de poder”.<sup>220</sup>

Más actual, en el caso de la Convención contra la Discriminación Racial, la Corte Internacional de Justicia exploró la relevancia de los reportes sometidos por Georgia al Comité de Derechos Humanos, a fin de establecer si existía una disputa previa entre dicho país y la Federación Rusa.<sup>221</sup>

---

<sup>218</sup> CIJ, *Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo*..., Merits, Judgment, *op. cit.*, párr. 74; *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 33; Decreto por el que se Modifica la Denominación del Capítulo I del Título Primero y Reforma Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo quinto transitorio, *Diario Oficial* de la Federación, 10 de junio de 2011, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_194\\_10jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf)

<sup>219</sup> CPR/C/12/D/58/1979, 08.04.1981, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1996.pdf?view=1>

<sup>220</sup> *Ibid.*, párr. 10.1.

<sup>221</sup> CIJ, *Case Concerning Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*..., *op. cit.*, párr. 140.

## 6. ESTADO DE EMERGENCIA

Una de las condiciones de vigencia más importantes en el Pacto es la posibilidad de la derogación temporal de las obligaciones del Estado. Estos “podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto”.<sup>222</sup> Al respecto la Observación General más reciente es la Número 29, del 24 de julio de 2001. Debido a las medidas internacionales adoptadas para combatir el terrorismo desde los ataques a las Torres Gemelas, el 11 de septiembre de 2001, en la última década se han desarrollado ampliamente los parámetros aceptables para la derogación de estas obligaciones en derecho internacional. En México, la reforma, del 6 de junio de 2011, al artículo 29 de la Constitución federal incorpora los parámetros internacionales de la Convención Americana de Derechos Humanos y los análogos a los del Pacto. Las Observaciones hechas a México en las Observaciones Finales de 2000 y de 2010 ameritan recoger este tema en virtud de la importancia de que los derechos del Pacto sean vigentes en todo tiempo y en todo el territorio.

En su jurisprudencia, el Comité de Derechos Humanos ha establecido que la derogación de las obligaciones del Estado debe obedecer a ciertas condiciones. Así quedó establecido en un caso contra la República Democrática de Congo:

[E]l Decreto 144 no podría ser aceptado por éste en este caso concreto como base para justificar el hecho de que las medidas de destitución estaban de acuerdo con la ley y en particular con el artículo 4 del Pacto. El Decreto Presidencial meramente se refiere a las circunstancias específicas sin especificar la natura-

<sup>222</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..., *op. cit.*, art. 4 (1).

leza o grado de la derogación de los derechos estipulados en la legislación nacional y en el Pacto, y sin demostrar que estas derogaciones eran estrictamente necesarias y cuánto tiempo durarán. Además el Comité observa que la República Democrática del Congo no informó a la comunidad internacional de que había dispuesto del derecho de derogación, como lo estipula el artículo 4, párrafo 3 del Pacto.<sup>223</sup>

En abril de 2001 el Comité emitió sus Observaciones sobre un caso que involucraba el empleo de la Corte Penal Especial en Irlanda. En esa oportunidad el Comité escuchó argumentos relativos a la derogación *de facto* llevada a cabo por Irlanda al decidir juzgar al peticionario fuera del sistema penal central. En todo caso, estos no sirvieron de fundamento a las Observaciones del Comité.<sup>224</sup>

## 7. COMBATE AL TERRORISMO Y SEGURIDAD NACIONAL

También en el contexto de la lucha contra el terrorismo se ha desarrollado un caudal importante de jurisprudencia en torno de la aplicación de la excepción de seguridad nacional a ciertos derechos en el Pacto.

Resulta muy interesante el *Caso de Nabil Sayadi y Patricia Vinck contra Bélgica*,<sup>225</sup> pues se discutió la pertinencia del régimen de listas de congelamiento de fondos por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El caso involucra la apli-

<sup>223</sup> *Adrien Mundy Busyo, Thomas Osthudi Wongodi, René Siby Matubuka et al. v. Democratic Republic of Congo*, Communication No. CCPR/C/78/D/933/2000, UN Doc CCPR/C/78/D/933/2000, 19 de septiembre de 2003, párr. 5.2

<sup>224</sup> *Joseph Kavanagh v. Ireland*, Communication No. 819/1998, UN Doc CCPR/C/71/D/819/1998, 4 de abril de 2001, párr. 9.5.

<sup>225</sup> *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication No. 1472/2006, UN Doc CCPR/C/94/D/1472/2006, 29 diciembre de 2008.

cación de sanciones del Consejo de Seguridad incorporadas a Bélgica a través de la normativa de la Unión Europea. A los peticionarios se les había aplicado el régimen de congelamiento de activos y la prohibición de viajar durante cinco años. En primer término, el Comité afirmó que el caso no implica la revisión de disposiciones del Pacto que impidan el cumplimiento de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas.<sup>226</sup>

En relación con la prohibición de viajar, el Comité observó que la aplicación del régimen de sanciones del Consejo de Seguridad siguió la solicitud de Bélgica formulada unas semanas después de haber comenzado la investigación respecto de los peticionarios, en 2002. La aplicación de sanciones contra los peticionarios siguió de la vinculación de su asociación como la rama europea de la Fundación de Asistencia Global —pero sólo Bélgica ha ingresado los nombres de los empleados de esa asociación en el régimen de sanciones del Consejo de Seguridad. El Comité observó también que la transmisión de sus nombres al Consejo de Seguridad se hizo sin que fueran oídos. Además, la investigación penal contra los peticionarios se cerró en 2005.<sup>227</sup>

Entre otras conclusiones, respecto del proceso de las sanciones ante el Consejo de Seguridad, el Comité observó que el régimen, a pesar de tener importantes consecuencias para la vida de las personas, *no es punitivo por naturaleza* y por lo tanto no debe recibir el mismo trato que una acusación penal en los términos del Pacto.<sup>228</sup> Por otro lado, el Comité decidió que la publicidad que ha tenido la publicación de los nombres de los peticionarios en las listas del Consejo de Seguridad representa una interferencia con su *derecho a la*

<sup>226</sup> *Ibid.*, párr. 10.3.

<sup>227</sup> *Ibid.*, párrs. 10.7-10.8.

<sup>228</sup> *Ibid.*, párr. 10.11.

*vida privada* porque, a pesar de que el Estado no es competente para eliminar a los autores de la comunicación de la lista, si es responsable por su presencia en la lista.<sup>229</sup> El Comité instó a Bélgica a tomar las medidas necesarias para lograr que los nombres de los autores de la comunicación sean eliminados de la lista del Consejo de Seguridad.

Este caso ilustra los límites de las acciones en la investigación del terrorismo —y posiblemente también para otras investigaciones y providencias precautorias que se puedan adoptar fuera del contexto de la justicia penal respecto de otros derechos como la libertad personal o la integridad física.

### 7.1. *Permanencia en el territorio del Estado*

74

En el caso de *Alzery c. Suecia*,<sup>230</sup> en 2006, el Comité desarrolló principios importantes para la aplicación de los derechos sobre expulsión del territorio en el contexto de la protección de la seguridad nacional. Estos derechos son importantes en México a partir de la reforma al artículo 33 constitucional, en junio de 2010, y pueden ser útiles para la interpretación de algunos derechos regulados en la Ley de Migración.

El Comité debió analizar, entre otras cosas, si la expulsión del peticionario a Egipto lo expuso a un riesgo real de tortura en el país de destino. Entre los factores empleados por el Comité para definir dicho riesgo se encuentran las garantías diplomáticas, su contenido y la existencia y empleo de mecanismos de ejecución.<sup>231</sup> En el caso concreto, las garantías diplomáticas no hacían referencia a mecanismos de monitoreo, mismos que tampoco se acordaron fuera del texto de

<sup>229</sup> *Ibid.*, párrs. 10.12-10.13.

<sup>230</sup> *Mohammad Alzery v. Sweden*, Communication No. 1416/2005, UN Doc No. CCPR/C/88/D/ 1416/2005, 25 de octubre de 2006.

<sup>231</sup> *Ibid.*, párr. 11.3.

las garantías diplomáticas, ni se ejecutaron en el campo sino hasta cinco semanas después del arribo a Egipto del peticionario, es decir, habiendo transcurrido un periodo de máximo riesgo sin supervisión alguna.<sup>232</sup> El Comité se vio también en la necesidad de valorar si Suecia había cumplido con su deber de vigilar el trato que el peticionario recibió de los funcionarios egipcios en el aeropuerto de Bromma. Además, el Comité valoró la calidad del recurso existente contra la decisión ministerial de expulsión del territorio, derivado de la lectura conjunta de los artículos 2 y 7 del Pacto. En este caso tal recurso no existió.

El Comité observó también que el procedimiento de expulsión se condujo de acuerdo con la legislación nacional, y que se activó la excepción de seguridad nacional que prevé el artículo 13 del Pacto y que da al Estado una amplia libertad de decisión.<sup>233</sup> En el caso concreto, incluso, el Comité observó que Suecia tenía razones para creer que existía un riesgo a la seguridad nacional, por lo que se puede decir que no se violó el artículo 13 del Pacto. Es importante reiterar, sin embargo, que a pesar de haberse satisfecho los requisitos del artículo 13, el Comité fue enfático al considerar la inexistencia de excepciones a la necesidad de tener un recurso para evitar la tortura y los tratos crueles, incluso en los casos en los que existen consideraciones de seguridad nacional.<sup>234</sup>

## 8. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Aunque el Pacto regula derechos civiles y políticos, su régimen de protección permite también resguardar derechos

<sup>232</sup> *Ibid.*, párr. 11.5.

<sup>233</sup> *Ibid.*, párr. 11.10.

<sup>234</sup> *Cfr. Agiza v. Sweden*, párr. 13.8, cit. en *Mohammad Alzery...*, *op. cit.*, párr. 4.27.

económicos, sociales o culturales. Este hecho deriva de la unidad del régimen de derechos humanos y su difícil separación en regímenes aislados.

Un ejemplo interesante es el *Caso de Haraldsson y Sveinsson c. Islandia*.<sup>235</sup> En este caso, los autores de la comunicación reclaman la violación al artículo 26 del Pacto, el cual prevé la igualdad ante la ley y la prohibición de la discriminación. El Comité ha dispuesto en su jurisprudencia que el derecho protegido por este artículo opera de manera autónoma frente a cualquier trato diferenciado no justificado: "dicha diferenciación debe estar justificada en bases razonables y objetivas, en busca de un fin legítimo de acuerdo con el Pacto".<sup>236</sup> En el caso concreto los autores denunciaron el trato diferenciado que les impidió el libre ejercicio del oficio de la pesca. La distinción objeto de la comunicación era el acceso de un grupo de pescadores a cuotas gratuitas de pesca de especies sujetas a ciertas limitaciones, mientras que otros debían pagar a dichos grupos para comprar o rentar cuotas de pesca. El criterio para esta distinción era la posesión de barcos de pesca en el momento en que las cuotas fueron asignadas. En la opinión del Comité esa distinción se hizo solamente con base en criterios de propiedad. Así, aunque el Comité no se pronunció sobre los sistemas de cuotas en general y aceptó la legitimidad del fin del sistema islandés para evitar la sobreexplotación de determinadas especies, rechazó que existieran bases objetivas y razonables para otorgar cuotas permanentes a grupos de pescadores que ejercen derechos de propiedad sobre aquéllas en detrimento de otros grupos.<sup>237</sup>

Es importante notar que la decisión recae sobre factores importantes de política económica. Como lo observan algu-

<sup>235</sup> *Erlingur Sveinn Haraldsson and Örn Snævar Sveinsson v. Iceland*, Communication No. 1306 / 2004, UN Doc CCPR/C/91/D/ 1306/2004, 2 de noviembre de 2007.

<sup>236</sup> *Ibid.*, 10.2.

<sup>237</sup> *Ibid.*, párr. 10.4.

nos miembros del Comité en sus Opiniones Disidentes, éste no consideró en su decisión el hecho de que la propiedad sobre las cuotas es un incentivo útil para permitir que los pescadores planifiquen a largo plazo sus actividades.<sup>238</sup>

De manera similar, el Comité examinó en el *Caso Hinostrza c. Perú*<sup>239</sup> el acceso del peticionario al servicio público, en los términos del artículo 25 del Pacto. El Comité observó que el razonamiento que se aplica a las distinciones legítimas del artículo 26 se aplica también al artículo 25.<sup>240</sup>

El caso concreto buscaba combatir un mecanismo de reestructura de la Agencia de Aduanas de Perú. El mecanismo de reestructura implicaba separar de su cargo a empleados con base en dos criterios: la antigüedad en el servicio y la edad (60 años en el caso de los hombres). El autor de la comunicación tenía 61 años al momento de ser separado del cargo. El Comité encontró que el mecanismo de reestructura no impedía la igualdad de acceso al servicio público porque era el resultado de criterios objetivos para fines legítimos y no había sido aplicado únicamente contra el peticionario.<sup>241</sup>

Como un último ejemplo sobre la aplicación del Pacto a derechos económicos sociales y culturales, mencionaré el *Caso Äärelä y Näkkäljärvi c. Finlandia*.<sup>242</sup> En este caso los actores requerían al Comité declarar la interferencia con el derecho a disfrutar su cultura, protegido en el artículo 27 del Pacto.<sup>243</sup> La violación derivaría de la autorización de la Corte de Apelaciones de construir carreteras en una porción de las

<sup>238</sup> *Ibid.*, Dissenting Opinion by Committee members Ms. Elisabeth Palm, Mr. Ivan Shearer and Ms. Iulia Antoanella Motoc.

<sup>239</sup> *Rubén Santiago Hinostrza Solís v. Peru*, Communication No. 1016/2001, UN Doc CCPR/C/86/D/1016/2001, 27 de marzo de 2006.

<sup>240</sup> *Ibid.*, párr. 6.3.

<sup>241</sup> *Ibid.*, párr. 6.4.

<sup>242</sup> *Mrs. Anni Äärelä and Mr. Jouni Näkkäljärvi v. Finland*, Communication No. 779/1997 UN Doc CCPR/C/73/D/779/1997, 7 de noviembre de 2001.

<sup>243</sup> *Ibid.*, párr. 3.1

tierras invernales de la cooperativa para el cuidado de venados de los actores. Las decisiones nacionales se centraron en la valoración de evidencia de peritos respecto de la importancia de la zona para la cooperativa y el impacto de los proyectos de construcción y tala. Desafortunadamente, el Comité concluyó que carecía de suficiente información para tomar una decisión independiente respecto del impacto de los proyectos sobre la sostenibilidad de la zona y la conservación de los venados a largo plazo.<sup>244</sup> La violación, en este caso, se fundó en las fallas en el proceso frente a la Corte de Apelación, contrario al artículo 14 (1) del Pacto.<sup>245</sup>

## VII. Reservas al Pacto

Respecto de la regulación de las reservas a los tratados internacionales, los Jueces Higgins, Kooijmans, Elaraby, Owada y Simma, en el *Caso Concerniente a Actividades Armadas*, anexaron una Opinión Disidente en la que establecen que el parámetro para las reservas establecido en la opinión de la Corte Internacional de Justicia de 1951 está sujeto a nuevos desarrollos. Así, el caudal de decisiones que se encuentran en tribunales como la Corte Europea o la Interamericana de Derechos Humanos, así como ante el Comité de Derechos Humanos del Pacto, reflejan no una división del derecho internacional general sino un desarrollo sobre algo que la Corte no tuvo oportunidad de valorar en 1961. De esta forma, recogen los jueces las opiniones del Comité de Derechos Humanos para dos efectos: primero, para establecer que no se

<sup>244</sup> *Ibid.*, párr. 7.6.

<sup>245</sup> *Ibid.*, párr. 7.4.

trata meramente de tratados entre Estados en los que baste tomar nota de una reserva a la que otro de los miembros no presente objeciones. Más bien, se trataría de que los contenidos específicos del Pacto, esenciales para su cumplimiento, no se sujeten a reservas.

En el segundo punto, los jueces recuerdan la Observación General Número 24 en la que establecen que la reserva a la obligación de presentar informes de monitoreo al Comité de Derechos Humanos es sencillamente incompatible con el objeto y fin del tratado, en virtud de la relevancia que guarda el sistema de implementación.<sup>246</sup>

En el *Caso Concerniente a Actividades Armadas en el Territorio del Congo*, la Corte se vio impedida de analizar los hechos a la luz de la Convención de Genocidio en virtud de la reserva de Ruanda al artículo IX de dicho tratado, que confería competencia al tribunal.<sup>247</sup> Al explicar las razones de la ausencia de competencia para fallar sobre la aplicación del tratado, la Corte explicó que “no puede concluir que la reserva de Ruanda, que tiene por objeto excluir un método específico de resolución de conflictos en relación con la interpretación, aplicación o cumplimiento de la Convención, sea incompatible con el objeto y fin de la Convención.”<sup>248</sup>

Las razones que llevaron a la Corte a tomar esta decisión incluyen la referencia al hecho de que Congo no objetó la reserva de Ruanda, el rechazo de los argumentos de Congo respecto del carácter *erga omnes* de los deberes inscritos en

---

<sup>246</sup> CIJ, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of Congo* (New Application: 2002), (*DRC v. Rwanda*), Joint Separate Opinion of Judges Higgins, Kooijmans, Elaraby, Owada and Simma, párr. 21, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/126/10441.pdf>

<sup>247</sup> CIJ, *Case Concerning Armed Activities in the Territory of Congo* (New Application: 2002), (*DRC v. Rwanda*), Jurisdiction of the Court and Admissibility of the Application, Judgment, ICJ Reports 2006, p. 7, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/126/10435.pdf>

<sup>248</sup> *Ibid.*, párr. 76.

la Convención, así como su carácter de normas perentorias del derecho internacional.<sup>249</sup> Asimismo, la Corte refirió su Opinión Consultiva de 1951, respecto de la validez de las reservas a la Convención de Genocidio, con la afirmación de que sería posible admitir como válidas las reservas que no hubiesen sido objetadas por las partes y que no afectasen el objeto y fin del tratado.<sup>250</sup>

En el *Caso Concerniente a Actividades Armadas en el Territorio del Congo*, los jueces Higgins, Kooijmans, Elaraby, Owada y Simma anexaron una Opinión Separada en la que exploran la cuestión de las reservas a los tratados en general y, en particular, a los tratados de derechos humanos. Especialmente, los jueces deseaban contextualizar una tendencia aparentemente creciente que buscaría interpretar la Opinión Consultiva de 1951 como si estableciera un régimen de *laissez-faire*, de manera que las reservas tendrían como condición preponderante de validez el acuerdo entre las partes del tratado —aunque el objeto y fin del instrumento también fuese considerado.<sup>251</sup> En el caso concreto, la exclusión de la Corte como foro para la resolución de conflictos respecto de la aplicación del instrumento no contraviene el objeto y fin del tratado.<sup>252</sup> Los autores de la Opinión Separada especifican que la reserva en cuestión es adjetiva y no sustantiva —como lo hizo notar la Corte en su fallo— y que, además de señalar el hecho, la Corte no supone ni tiene la intención de sugerir que

<sup>249</sup> Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, UN Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 UNTS 331, junio 27, 1970, *Diario Oficial* de la Federación, 28 de abril, 1988, art. 53.

<sup>250</sup> CIJ, Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, 28 de mayo de 1951, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/12/4283.pdf>

<sup>251</sup> CIJ, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of Congo* (New Application: 2002), (*DRC v. Rwanda*), Joint Separate Opinion of Judges Higgins, Kooijmans, Elaraby, Owada and Simma, *op. cit.*, párr. 4.

<sup>252</sup> *Ibid.*, párr. 19.

exista un régimen en el cual la voluntad de los Estados sea la última condición.

En una detallada explicación del contexto jurídico de las reservas a los tratados los autores de la Opinión explican que “[m]ucho dependerá de la convención específica involucrada y la reserva específica.”<sup>253</sup> Así, es posible que la reserva a cláusulas sustantivas no sea incompatible con el objeto y fin del tratado. Éste es el caso respecto de muchas disposiciones del PIDCP.

En sentido opuesto, algunas reservas a cuestiones adjetivas pueden ir contra el objeto y fin del tratado. Por ejemplo, citan los autores, el deber de reportar periódicamente al cuerpo responsable del monitoreo del tratado.<sup>254</sup> Así lo ha explicado el Comité de Derechos Humanos en su Observación General Número 24.<sup>255</sup>

Es importante notar que la Observación General en Materia de Reservas al Pacto ha sido recibida con reacciones encontradas. Por un lado, como hemos visto, los jueces de la Corte Internacional de Justicia la invocan con libertad. Sin embargo, algunos comentaristas observan que el lenguaje con que el Comité se arroga la facultad de decidir sobre la pertinencia de una reserva al Pacto y declararla inválida ha generado reacciones en contra —por parte de Francia, Reino Unido y Estados Unidos, que han declarado el exceso en las funciones del Comité al afirmar la existencia de tal facultad.<sup>256</sup>

La ausencia de una prohibición de reservas no significa que sea permitida cualquiera. La cuestión de las reservas al Pacto y al Primer Protocolo Facultativo está regulada por el derecho internacional. El artículo 19 (3) de la Convención de

<sup>253</sup> *Ibid.*, párr. 21.

<sup>254</sup> *Idem.*

<sup>255</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 11.04.1994, en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/69c55b086f72957ec12563ed004ecf7a?Opendocument>

<sup>256</sup> Blake, “Normative instruments...”, *op. cit.*, p. 25.

Viena sobre Derecho de los Tratados establece una guía relevante. Ésta estipula que si una reserva no está prohibida por el tratado, o está dentro de las categorías permitidas, un Estado puede formular una reserva siempre que no sea incompatible con el objeto y fin del tratado. A pesar de que, a diferencia de algunos otros tratados de derechos humanos, el Pacto no incorpora una referencia explícita al examen del objeto y fin, tal examen regula la cuestión de la interpretación y aceptabilidad de las reservas.<sup>257</sup>

Además de explicar algunas consideraciones respecto de la aplicación de la Convención de Viena, la situación específica de las normas perentorias del derecho internacional y normas consuetudinarias, el Comité ejemplifica algunos contenidos cuya reserva sería incompatible con el objeto y fin del tratado:

- Esclavitud.
- Tortura, tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Privación arbitraria de la vida.
- Detención o arresto arbitrarios.
- Libertad de pensamiento, conciencia y religión, y presunción de inocencia.
- Ejecución de mujeres embarazadas o niños.
- Prohibición de la defensa del odio nacional o racial, y derecho a contraer matrimonio.
- Derecho de las minorías de disfrutar su cultura y su idioma o religión.
- Debido proceso en su conjunto —aunque algunas cláusulas específicas del artículo 14 sí permiten reservas.<sup>258</sup>

<sup>257</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, *op. cit.*, párr. 6.

<sup>258</sup> *ibid.*, párr. 8.

Respecto de las disposiciones adjetivas del Pacto, cuya relevancia en el proceso de redacción del tratado ha sido ya indicada,<sup>259</sup> el Comité señala que se trata de “importantes garantías de apoyo”, ya que permiten “garantizar los derechos” contenidos en el tratado. La ausencia de recursos contra la violación de los derechos del Pacto es incompatible con su fin. Del mismo modo, considerando que el sistema de monitoreo del Comité está diseñado para “la mejor consecución” de los objetivos del instrumento, un Estado no puede reservar la disposición que ordena la presentación de informes a consideración del Comité.<sup>260</sup> De manera muy importante, las disposiciones que permiten al Comité interpretar y aplicar el tratado y desarrollar jurisprudencia tampoco están sujetas a reserva: “una reserva que rechace la competencia del Comité para interpretar los requisitos de cualesquiera disposiciones del Pacto sería también contraria al objeto y fin del tratado.”<sup>261</sup>

En su Opinión Separada, la juez Higgins alude a la posibilidad de extender este razonamiento a la función de otros cuerpos que monitorean los tratados de derechos humanos —en virtud de que su eficacia depende de la función de vigilancia que ejercen dichos cuerpos.<sup>262</sup>

De modo similar, la práctica de tribunales de derechos humanos no se ha visto impedida por la Opinión Consultiva de 1951 para valorar el efecto de una reserva que no ha sido objetada por los Estados Partes. Destaca la observación de los jueces al afirmar que “no se trata de un cisma entre el derecho internacional general representado por la Opinión Con-

<sup>259</sup>Ver “Procedimiento”, *supra*, p. 4.

<sup>260</sup>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..., *op. cit.*, art. 40.

<sup>261</sup>CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, *op. cit.*, párr. 11.

<sup>262</sup>CJ, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of Congo* (New Application: 2002), (*DRC v. Rwanda*), Joint Separate Opinion of Judges Higgins, Kooijmans, Elaraby, Owada and Simma, *op. cit.*, párr. 21.

sultiva de la Corte en 1951, de una ‘desviación’ de dicha opinión por parte de estos tribunales.”<sup>263</sup>

En la solicitud de medidas cautelares formulada por Congo contra Ruanda en el *Caso Concerniente a Actividades Armadas*, la Corte rechazó las medidas por no precisarse las disposiciones de la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer. No escapó a la juez Higgins el hecho de que, lisa y llanamente, la jurisprudencia en materia de derechos humanos —y en particular, la del Comité de Derechos Humanos—<sup>264</sup> ha establecido que para fundar la competencia del tribunal no es necesario que la parte actora especifique cuáles disposiciones del tratado se han violado, sino basta con señalar que el instrumento ha sido vulnerado.<sup>265</sup>

## VIII. La vida del Pacto

En esta monografía he buscado ilustrar la sencillez de la estructura y lenguaje del tratado y, al mismo tiempo, la complejidad del universo de consideraciones que debemos tener al buscar la interpretación de sus cláusulas. Por razones estratégicas, líderes del movimiento de derechos humanos, en los años setentas, estuvieron dispuestos a consignar la natu-

<sup>263</sup> *Ibid.*, párr. 22.

<sup>264</sup> *Stephens v. Jamaica* (United Nations, Official Records of the General Assembly, Fifty-First Session, Supplement No. 40 [A/51/40]); *B.d. B. et al. v. The Netherlands* (*ibid.*, Forty-Fourth Session, Supplement No. 40 [A/45/40]), cit. en CIJ, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of Congo (New Application: 2002)*, (*DRC v. Rwanda*), Request for the Indication of Provisional Measures, Declaration of Judge Higgins, 10 de julio de 2002, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/126/8162.pdf>

<sup>265</sup> *Idem.*

raleza del Pacto como la prevalencia universal de los valores de una nación. Sin importar la precisión de este juicio, las normas del PIDCP han sido adoptadas en países de muy distintas tradiciones. A través de los órganos de aplicación del tratado, de los tribunales internacionales y nacionales, podemos apreciar la red compleja de fuentes y principios que se pueden considerar para conocer su aplicación. Además, la existencia de un Comité con facultades para resolver conflictos ha producido una nutrida jurisprudencia que debe inspirar la lectura e interpretación del texto.

Por otro lado, la diversidad temática de asuntos susceptibles de tratamiento bajo las cláusulas del tratado, hacen de él una herramienta potente para resolver conflictos en materia de derechos. Sin duda, el impulso reciente a la vigencia del derecho internacional en la Constitución mexicana, específicamente para la protección de los derechos, abrirá nuevas oportunidades para que la Judicatura y el Foro busquen interpretaciones del derecho mexicano a la luz de las obligaciones internacionales contenidas en el PIDCP.

## Bibliografía

---

### 1. *Tratados internacionales*

- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, UNGA Res 2200 A (XXI), dic. 16 1966, 21 UN GAOR Supp (núm. 16), p. 52, UN Doc A/6316 (1966), 999 UNTS 171, en vigor desde 23 de marzo de 1976. *Diario Oficial* de la Federación, 20 de mayo de 1981.
- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, A.G. Res. 2200A (XXI) U.N. GAOR Supp. (No. 16), p. 49, ONU Doc. A/6316 (1966) 993 U.N.T.S. 3, entrada en vigor: 3 de enero de 1976, *Diario Oficial* de la Federación, 12 de mayo de 1991.

SEGUNDO PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, DESTINADO A ABOLIR LA PENA DE MUERTE, GA Res 44/128 annex, 44 UN GAOR Supp (núm. 49), p. 207, 1642 UNTS 414 (11 julio 1991), *Diario Oficial* de la Federación, 30 de mayo de 2007.

CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS, art. 92, <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm#Cap14>

## 2. Otros documentos de Naciones Unidas

Carta de los Derechos y Deberes de los Estados, UN GA Res 3281, 12 de diciembre de 1974.

CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 11.04.1994, en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/69c55b086f72957ec12563ed004ecf7a?Opendocument>

86

CCPR/C/64/D/839/1998, párr. 6, 04.11.1998, en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/6b7f3dfe8ddd15868025676000513004?Opendocument>

CCPR/C/66/GUI/Rev.2, Secc. D, 26.02.2001, en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CCPR.C.66.GUI.Rev.2.Sp?Opendocument>

CCPR/C/66/GUI/Rev.2, Secc. E, 26.02.2001, en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CCPR.C.66.GUI.Rev.2.Sp?Opendocument>

CCPR/C/12/D/58/1979, 08.04.1981, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1996.pdf?view=1>

CCPR/C/GC/32, 23.08.2007, en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=478b2b602>

CCPR/C/GC/33, 25.06.2009, en [http://www.ccprcentre.org/doc/ICCPR/General%20Comments/CCPR.C.GC.33\\_Es.pdf](http://www.ccprcentre.org/doc/ICCPR/General%20Comments/CCPR.C.GC.33_Es.pdf)

CCPR/C/GC/34, 12.09.2011, en [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34\\_sp.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc)

Concluding Observations of the Human Rights Committee, México, UN Doc CCPR/C/79/Add.109 27/07/1999.

- Declaración Universal de Derechos Humanos, UNGA Res 217 E (III), 10.12.1948, en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Drafting Committee on an International Bill of Human Rights. First Session, Report of the Drafting Committee to the Commission on Human Rights, E/CN.4/21, 01.07.1947, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/GL9/000/26/PDF/GL900026.pdf?OpenElement>
- Ecosoc Res 303 I (XI), 09.08.1950, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=E/1849>
- Ecosoc Res 545 B I (XVIII), párr. 1, 29.07.1954, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=E/2654>
- HRI/CORE/1º, 24.02.1992, en [www.bayefsky.com/general/hri\\_core\\_1.pdf](http://www.bayefsky.com/general/hri_core_1.pdf)
- Human Rights Committee Meets with States Parties, 27.10. 2011, en <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11545&LangID=E>
- Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 40 del PIDCP, UN Doc CCPR/C/MEX/CO/5, 07.04.2010, párr. 13, en [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.MEX.CO.5\\_S.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.MEX.CO.5_S.pdf)
- Preparation of the initial part of state party reports (“Core Documents”) under the various human rights instruments. Note by the Secretary General, HRI/CORE/1, 24.02.1992, en [www.bayefsky.com/general/hri\\_core\\_1.pdf](http://www.bayefsky.com/general/hri_core_1.pdf)
- Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, HRI/GEN/1/Rev.7, 12.05.2004, en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/3e4492f624f618b2c1256d5000565fcc/\\$FILE/G0441305.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/3e4492f624f618b2c1256d5000565fcc/$FILE/G0441305.pdf)
- Report of the Human Rights Committee (vol. I) UN GAOR A/65/40 (vol. I) 2010, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/451/48/PDF/G1045148.pdf?OpenElement>

Report of the International Law Commission. 56th. Session, A/59/10  
288-96.

Report on the working methods of the human rights treaty bodies  
relating to the State party reporting process. Note by the  
Secretariat, UN Doc HRI/ICM/2011/4, 23.05.2011, en [http://  
www.bayefsky.com/methods/hri\\_icm\\_2011\\_4.pdf](http://www.bayefsky.com/methods/hri_icm_2011_4.pdf)

Rules of Procedure of the Human Rights Committee, UN Doc CCPR/C/  
3/Rev.6, 24.04.2001, en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.  
nsf/%28Symbol%29/CCPR.C.3.Rev.6.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CCPR.C.3.Rev.6.En?Opendocument)

Situación de firmas y ratificaciones de tratados multilaterales depo-  
sitados ante el Secretario General de las Naciones Unidas, en  
<[http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=  
A&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en)>

Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales, GA Res 1803  
18 de diciembre de 1962.

UNGA Res 543 (VI), 05.02.1952, en [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/  
RESOLUTION/GEN/NR0/071/19/IMG/NR007119.pdf?Open-  
Element](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/071/19/IMG/NR007119.pdf?OpenElement)

UNGA Res 2106 A (XX), 21.12.1965, art. 9.2.

UN Doc CCPR/C/66/GUI/Rev.2, 26.02.2001, en [http://www.unhchr.  
ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CCPR.C.66.GUI.Rev.2.Sp?  
Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CCPR.C.66.GUI.Rev.2.Sp?Opendocument)

UNGA A/56/40 (vol. I), párr. 50, 10.10.2001, en [http://daccess-dds-ny.  
un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/602/29/PDF/N0160229.pdf?  
OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/602/29/PDF/N0160229.pdf?OpenElement)

UNGA Res 421 E (V), párr. 7 (a), abril 12 de 1950, en [http://daccess-  
dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/063/85/IMG/  
NR006385.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/063/85/IMG/NR006385.pdf?OpenElement)

### 3. Libros y artículos

AMOS, Jennifer, "Embracing and Contesting: The Soviet Union and the  
Universal Declaration of Human Rights 1948-1958", en Stefan  
Ludwig Hoffman, ed., *Human Rights in the Twentieth Century*,  
Cambridge, CUP, 2011.

- BLAKE, Conway, "Normative instruments in international human rights law. Locating the general comment", 17 (2008) CHRJ WP, 5, en [www.chrgj.org/publications/docs/wp/blake.pdf](http://www.chrgj.org/publications/docs/wp/blake.pdf)
- ESTEVEZ, Ariadna, "A Latin American Socio Political Conceptualization of Human Rights", 7 (2008) JHR, 245, Documento de Trabajo disponible en [http://unam.academia.edu/ARIADNAESTEVEZ/Papers/105986/Estev ez\\_Ariadna\\_2008\\_A\\_Latin\\_American\\_Socio-political\\_Conceptualization\\_of\\_Human\\_Rights\\_Journal\\_of\\_Human\\_Rights\\_University\\_of\\_Connecticut](http://unam.academia.edu/ARIADNAESTEVEZ/Papers/105986/Estev ez_Ariadna_2008_A_Latin_American_Socio-political_Conceptualization_of_Human_Rights_Journal_of_Human_Rights_University_of_Connecticut)
- GOLDSMITH, Jack L., y Eric A. Posner, *The Limits of International Law*, Nueva York, Oxford University Press, 2005.
- HOFFMAN, Stefan-Ludwig, "Introduction. Genealogies of Human Rights", en Stefan-Ludwig Hoffman, ed., *Human Rights in the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- HUNT, Lynn, *Inventing Human Rights. A history*, Nueva York, Norton, 2007.
- JAYAWICKRAMA, Nihal, *The Judicial Application of Human Rights Law. National. Regional and International Jurisprudence*, Cambridge, CUP, 2002.
- JOSEPH, Sara, y Joanna KYRIAKAKIS, "The UN and human rights", en Joseph McBeth y Adam McBeth, eds., *Research Handbook on International Human Rights Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010.
- LAUTERPACHT, Hersch, *International Law and Human Rights*, Londres, Stevens & Sons, 1950.
- MOSKOWITZ, Moses, "The Covenants of Human Rights. Basic Issues of Substance", 53, American Society of International Law Proceedings, 1959.
- MOYN, Samuel, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge, Harvard University Press, 2010.
- SCHEININ, Martin, "The International Covenant on Civil and Political Rights", en Geir Ulfstein, ed., *Making Treaties Work. Human Rights. Environment and Arms Control*, Cambridge, CUP, 2007.

- SIMSARIAN, James, "Progress in drafting two covenants on human rights in the United Nations", 46, *American Journal of International Law*, 1952.
- SLUGA, Glenda, "René Cassin, les droits de l'homme and universality of human rights 1945-1966", en Stefan Ludwig Hoffman, ed., *Human Rights in the Twentieth Century*, Cambridge, CUP, 2011.
- STARR, Robert, "International Protection of Human Rights and the United Nations Covenants", *Wisconsin Law Review*, 1967.
- ULFSTEIN, Geir, ed., *Making Treaties Work. Human Rights. Environment and Arms Control*, Cambridge, 2007.

#### 4. *Jurisprudencia internacional*

- 90 Adrien Mundy Busyo, Thomas Osthudi Wongodi, René Sibu Matubuka et al. v. *Democratic Republic of Congo*, Communication No. CCPR/C/78/D/933/2000, UN Doc CCPR/C/78/D/933/2000, 19 de septiembre de 2003.
- CCPR/C/88/D/1416/2005, 10.11.2006, en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/13fac9ce4f35d66dc12572220049e394?OpenDocument>
- CIDH, *Caso Apitz Barbera y Otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 5 de agosto de 2008, Serie C, No. 182.
- \_\_\_\_\_, *Caso Barreto Feiva vs. Venezuela*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 17 de noviembre de 2009, Serie C, No. 206.
- \_\_\_\_\_, *Caso Chitay Nech y Otros vs. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 25 de mayo de 2010, Serie C, No. 217.
- CIJ, *Advisory Opinion Concerning the Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa)*, Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), CIJ Reports 1971.

- \_\_\_\_\_, Advisory Opinion Concerning the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Territories of Palestine, ICJ Reports 2004.
- \_\_\_\_\_, Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1989, 177, Separate Opinion of Judge Evensen.
- \_\_\_\_\_, *Armed Activities in the Territory of Congo (DRC v. Uganda)*, ICJ Reports 2005, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/116/10455.pdf>
- \_\_\_\_\_, *Barcelona Traction, Light and Power Co. Ltd. Case (Belgium v. Spain)*, ICJ Reports, 1970, 3.
- \_\_\_\_\_, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of Congo (New Application: 2002), (DRC v. Rwanda)*, Joint Separate Opinion of Judges Higgins, Kooijmans, Elaraby, Owada and Simma, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/126/10441.pdf>
- \_\_\_\_\_, *Case Concerning Armed Activities in the Territory of Congo (New Application: 2002), (DRC v. Rwanda)*, Jurisdiction of the Court and Admissibility of the Application, Judgment, ICJ Reports 2006, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/126/10435.pdf>
- \_\_\_\_\_, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of Congo (New Application: 2002), (DRC v. Rwanda)*, Request for the Indication of Provisional Measures, Declaration of Judge Higgins, 10 de julio de 2002, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/126/8162.pdf>
- \_\_\_\_\_, *Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of Congo)*, Merits, Judgment, 30 de noviembre de 2010, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/103/16244.pdf>
- \_\_\_\_\_, *Case Concerning Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russia)*, Judgment on Preliminary Objections, 1 de abril de 2011, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/140/16398.pdf>

\_\_\_\_\_, Legal Consequences on the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, 9 de junio de 2004, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>

\_\_\_\_\_, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, 226.

\_\_\_\_\_, Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, 28 de mayo de 1951, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/12/4283.pdf>

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *A and Others v. United Kingdom*, Application No. 3455/05, Council of Europe: European Court of Human Rights, 19 de febrero de 2009, párr. 110, en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/499d4a1b2.html>

\_\_\_\_\_, *Gäfgen v. Germany*, Council of Europe: European Court of Human Rights, Application No. 22978/05, 1 de junio de 2010, rectificada el 3 de junio de 2010, en <http://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR5140/h11/undervisningsmateriale/Gafgen.pdf>

\_\_\_\_\_, *Varnava and Others v. Turkey*, Appl. Nos. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 y 16073/90, Council of Europe: European Court of Human Rights, 18 de septiembre de 2009, párr. 99, en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4acc5ef12.html>

*Erlingur Sveinn Haraldsson and Örn Snævar Sveinsson v. Iceland*, Communication No. 1306 / 2004, UN Doc CCPR/C/91/D/ 1306/2004, 2 de noviembre de 2007.

*Joseph Kavanagh v. Ireland*, Communication No. 819/1998, UN Doc CCPR/C/71/D/ 819/1998, 4 de abril de 2001.

*Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication No. 1472/2006, UN Doc CCPR/C/94/D/1472/2006, 29 de diciembre de 2008.

*Mrs. Anni Äärelä and Mr. Jouni Näkkäläjärvi v. Finland*, Communication No. 779/1997 UN Doc CCPR/C/73/D/779/1997, 7 de noviembre de 2001.

*Mohammad Alzery v. Sweden*, Communication No. 1416/2005, UN Doc No. CCPR/C/88/D/ 1416/2005, 25 de octubre de 2006.

*Rubén Santiago Hinostriza Solís v. Peru*, Communication No. 1016/2001, UN Doc CCPR/C/86/D /1016/2001, 27 de marzo de 2006.

TPIEY, *Prosecutor v. Anto Furundzija*, Case No. IT-95-17/1-T, Judgment, 10 de diciembre de 1998, en <http://www.icty.org/x/cases/furundzija/tjug/en/fur-tj981210e.pdf>

\_\_\_\_\_, *Prosecutor v. Slobodan Milosevic*, Case No. IT-99-37-PT, Decision on Preliminary Motions, párr. 9, 8 de noviembre de 2001, en [http://www.icty.org/x/cases/slobodan\\_milosevic/tdec/en/1110873516829.htm](http://www.icty.org/x/cases/slobodan_milosevic/tdec/en/1110873516829.htm)

\_\_\_\_\_, *Prosecutor v. Zejnil Delalic, Zdravko Mucic, Hazim Delic, Esad Landzo*, Decision on motion for provisional release filed by the Accused Zejnil Delalic, 25 de septiembre de 1996, en <http://www.icty.org/x/cases/mucic/tdec/en/60925PR2.htm>

UNITED KINGDOM HOUSE OF LORDS DECISIONS, *A & Ors v. Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 71, párr. 34, 8 de diciembre de 2005, en <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/71.html>

## 5. Otros documentos

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE DERECHO DE LOS TRATADOS, UN Doc A/ CONF.39/27 (1969), 1155 UNTS 331, 27 de junio de 1970, *Diario Oficial* de la Federación, 28 de abril, 1988

DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO I DEL TÍTULO PRIMERO Y REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 10 de junio de 2011 en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_194\\_10jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf)

VIARIOS, 912/2010, *Diario Oficial* de la Federación, 4 de octubre de 2010, en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011)



*El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Fascículo 3)*, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en agosto de 2012 en los talleres de GRUPO EDITORIAL ZEURY, S. A. de C. V., calle 8 de Mayo núm. 5, colonia Lomas de la Era, C. P. 01860, México, D. F. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

