

52° período de sesiones (1994)

Observación general N° 24

Observación general sobre cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus Protocolos Facultativos, o de la adhesión a ellos, o en relación con las declaraciones hechas de conformidad con el artículo 41 del Pacto

1. Al 1° de noviembre de 1994, 46 de los 127 Estados Partes ratificantes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos habían formulado 150 reservas de diverso alcance a su aceptación de las obligaciones estipuladas en él. Algunas de esas reservas excluyen la obligación de establecer y garantizar derechos concretos enunciados en el Pacto. Otras están redactadas en términos más generales, destinadas con frecuencia a garantizar la preeminencia en el tiempo de algunas disposiciones jurídicas internas. Y otras se refieren a la competencia del Comité. El número de reservas, su contenido y su alcance pueden menoscabar la eficaz aplicación del Pacto y tienden a debilitar el respeto hacia las obligaciones de los Estados Partes. Conviene que los Estados Partes sepan exactamente cuáles son las obligaciones que ellos, y otros Estados Partes, han contraído de hecho. Y el Comité, en el cumplimiento de los deberes que le imponen el artículo 40 del Pacto o los Protocolos Facultativos, necesita saber si un Estado está vinculado o en qué medida por una determinada obligación. Esto exigirá determinar si una declaración unilateral es una reserva o una declaración interpretativa y cuáles son su aceptabilidad y efectos.
2. Por estos motivos, el Comité ha considerado útil examinar en un comentario general las cuestiones de derecho internacional y de política en materia de derechos humanos que se suscitan. En el comentario general se identifican los principios de derecho internacional aplicables a la formulación de reservas y en relación con los cuales se determina su aceptabilidad e interpreta su objeto. Se examina la función de los Estados Partes en relación con las reservas de terceros. Se examina también la función del propio Comité en relación con las reservas. Y se formulan algunas recomendaciones a los actuales Estados Partes para el estudio de las reservas y a aquellos Estados que todavía no se han hecho partes sobre las consideraciones jurídicas y de política en materia de derechos humanos que han de tenerse presentes si piensan ratificar el Pacto o adherirse a él con reservas.
3. No es siempre fácil distinguir una reserva de una declaración sobre la manera en que un Estado interpreta una disposición, o de una exposición de política. Tendrá que tenerse presente la intención del Estado y no la forma del instrumento. Si una declaración, independientemente de cómo se designe, tiene por objeto excluir o modificar el efecto jurídico de un tratado en su aplicación al Estado, constituye una reserva¹. Por el contrario, si una llamada reserva se limita a exponer la manera en que un Estado interpreta una disposición, pero no excluye ni modifica dicha disposición en su aplicación a ese Estado, no se trata en realidad de una reserva.

4. La posibilidad de formular reservas tal vez induzca a los Estados que piensen tener dificultades en garantizar todos los derechos enunciados en el Pacto a aceptar, pese a ello, la generalidad de las obligaciones estipuladas en dicho instrumento. Las reservas pueden cumplir una función útil al permitir a los Estados adaptar elementos concretos de sus leyes a esos derechos intrínsecos de cada persona según están enunciados en el Pacto. Sin embargo, conviene en principio que los Estados acepten la plena gama de obligaciones, ya que las normas de derechos humanos son la expresión jurídica de los derechos básicos a que toda persona es acreedora en cuanto ser humano.

5. El Pacto no prohíbe las reservas ni menciona ningún tipo de reserva permitida. Lo mismo cabe decir del Primer Protocolo Facultativo. El párrafo 1 del artículo 2 del Segundo Protocolo Facultativo dispone: "No se admitirá ninguna reserva al presente Protocolo con excepción de una reserva formulada en el momento de la ratificación o la adhesión en la que se prevea la aplicación de la pena de muerte en tiempo de guerra como consecuencia de una condena por un delito sumamente grave de carácter militar cometido en tiempo de guerra". Los párrafos 2 y 3 contienen algunas obligaciones de procedimiento.

6. El que no se prohíban las reservas no significa que se permitan todas ellas. La cuestión de las reservas en relación con el Pacto y el Primer Protocolo Facultativo se rige por el derecho internacional. El párrafo 3 del artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados ofrece la orientación pertinenteⁱⁱ. Se estipula en él que, cuando el tratado no prohíbe una reserva o ésta entra dentro de las categorías permitidas expresamente, un Estado podrá hacer una reserva siempre que no sea incompatible con el objeto y fin del tratado. Aun cuando el Pacto, a diferencia de otros tratados de derechos humanos, no incluya una referencia concreta a la prueba del objeto y fin, dicha prueba rige la cuestión de la interpretación y aceptabilidad de las reservas.

7. En un instrumento que enuncia un número muy elevado de derechos civiles y políticos, cada uno de los múltiples artículos, y, de hecho, su relación recíproca, garantizan los objetivos del Pacto. El objeto y fin del Pacto es el de crear normas jurídicamente vinculantes para los derechos humanos al definir determinados derechos civiles y políticos e insertarlos en un marco de obligaciones que son jurídicamente vinculantes para los Estados que lo ratifican; y proporcionar un mecanismo eficaz de supervisión para las obligaciones contraídas.

8. Las reservas contrarias a normas perentorias no serían compatibles con el objeto y fin del Pacto. Aunque los tratados constituyen un simple intercambio de obligaciones entre los Estados que les permite reservarse *inter se* la aplicación de normas de derecho internacional general, otra cosa son los tratados de derechos humanos, cuyo objeto es beneficiar a las personas que se encuentran en su jurisdicción. En consecuencia, las disposiciones del Pacto que son de derecho internacional consuetudinario (*y a fortiori* cuando tienen el carácter de normas perentorias) no pueden ser objeto de reservas. Así pues, un Estado no puede reservarse el derecho de practicar la esclavitud, de torturar, de someter a personas a tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, de privar arbitrariamente a las personas de la vida, de detener y encarcelar arbitrariamente a las personas, de denegar la libertad de pensamiento, conciencia y religión, de presumir que

una persona es culpable hasta que demuestre su inocencia, de ejecutar a mujeres embarazadas o a niños, de permitir el fomento del odio nacional, racial o religioso, de denegar a las personas en edad núbil el derecho a contraer matrimonio o el de denegar a las minorías el derecho a gozar de su propia cultura, profesar su propia religión o utilizar su propio idioma. Y, aunque las reservas a cláusulas concretas del artículo 14 puedan ser aceptables, no lo sería una reserva general al derecho a un juicio con las debidas garantías.

9. Aplicando de manera más general la prueba del objeto y fin al Pacto, el Comité observa que, por ejemplo, la reserva al artículo 1 que deniegue a los pueblos el derecho a establecer libremente su condición política y a proveer a su desarrollo económico, social y cultural, sería incompatible con el objeto y fin del Pacto. Tampoco sería aceptable una reserva a la obligación de respetar y garantizar los derechos y hacerlo sobre una base no discriminatoria (párrafo 1 del artículo 2). Ni puede un Estado reservar su derecho a no adoptar las medidas necesarias a nivel interno para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto (párrafo 2 del artículo 2).

10. El Comité ha examinado también si algunas categorías de reservas pueden ser contrarias a la prueba del "objeto y fin". En particular, ha examinado si las reservas a las disposiciones inderogables del Pacto son compatibles con su objeto y fin. Aun cuando no existe una jerarquía de importancia entre los derechos en el Pacto, no cabe suspender la aplicación de algunos de ellos ni siquiera en momentos de emergencia nacional. Ello subraya la gran importancia de los derechos inderogables. Pero no todos los derechos de gran importancia como los artículos 9 y 27 del Pacto se han hecho en realidad inderogables. El motivo de que se declaren inderogables algunos derechos se debe a que su suspensión no influye en el control legítimo del estado de emergencia nacional (por ejemplo, el no encarcelamiento por deudas, en el artículo 11). Otro motivo consiste en que la derogación puede de hecho ser imposible (como, por ejemplo, la libertad de conciencia). Al mismo tiempo, algunas de las disposiciones son inderogables precisamente porque sin ellas no existiría el imperio de la ley. Cualquier reserva a las disposiciones del artículo 4 entraría en esta categoría, dado que dicho artículo estipula precisamente el equilibrio que ha de conseguirse entre los intereses del Estado y los derechos del particular en situaciones de emergencia. Y algunos derechos inderogables, a los que en ningún caso cabe formular reservas dada su condición de normas perentorias, revisten también este carácter, como la prohibición de la tortura y la privación arbitraria de la vidaⁱⁱⁱ. Si bien no existe una correlación automática entre las reservas a las disposiciones inderogables y las reservas que van en contra del objeto y fin del Pacto, los Estados tienen la grave responsabilidad de justificar esas reservas.

11. El Pacto no consiste simplemente en los derechos que en él se especifican, sino en importantes garantías de apoyo. Esas garantías constituyen el marco necesario para asegurar los derechos enunciados en el Pacto, por lo que son fundamentales para su objeto y fin. Algunas de ellas tienen ámbito nacional y otras internacional. Por ello, no son aceptables las reservas destinadas a eliminar esas garantías. De este modo, un Estado no puede formular una reserva al párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, indicando que no se propone ofrecer recursos para las violaciones de los derechos humanos. Esta clase de garantías forman parte integrante de la estructura del Pacto y mantienen su eficacia. El

Pacto prevé también, para el mejor logro de los objetivos que en él se enuncian, una función de vigilancia por parte del Comité. Las reservas destinadas a excluir este elemento básico de la concepción del Pacto, que está destinado también a garantizar el disfrute de los derechos, son igualmente incompatibles con su objeto y fin. Ningún Estado puede reservarse el derecho a no presentar un informe para que sea examinado por el Comité. La función del Comité con arreglo al Pacto, ya sea en virtud del artículo 40 o de los Protocolos Facultativos, entraña necesariamente la interpretación de las disposiciones del Pacto y la elaboración de una jurisprudencia. En consecuencia, toda reserva que rechace la competencia del Comité para interpretar de cualquier disposición del Pacto sería también contraria al objeto y fin de dicho tratado.

12. El Pacto tiene como finalidad garantizar los derechos en él enunciados a todas las personas sometidas a la jurisdicción de un Estado Parte. Es probable que se requieran para ello algunas exigencias. Tal vez deban modificarse las leyes internas para que reflejen los requisitos del Pacto; y se necesitarán mecanismos a nivel interno para que los derechos amparados en el Pacto puedan hacerse efectivos dentro de cada Estado. Las reservas ponen a menudo de manifiesto la tendencia de los Estados a no modificar una determinada ley. Y, en ocasiones, esa tendencia se eleva a la categoría de política general. Suscitan especial preocupación las reservas formuladas en términos generales, que básicamente privarían de efecto a todos los derechos enunciados en el Pacto que requiriesen cualquier modificación de las leyes nacionales a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Pacto. De este modo, no se han aceptado auténticos derechos u obligaciones internacionales. Y, cuando no existen disposiciones para asegurar que puedan hacerse valer ante los tribunales nacionales los derechos enunciados en el Pacto y no se permite, además, que puedan presentarse reclamaciones individuales al Comité en virtud del Primer Protocolo Facultativo, se han eliminado todos los elementos fundamentales de las garantías del Pacto.

13. Se plantea la cuestión de si pueden permitirse reservas en virtud del Primer Protocolo Facultativo y, en caso afirmativo, si esas reservas serían contrarias al objeto y fin del Pacto o del propio Primer Protocolo Facultativo. Es evidente que el Primer Protocolo Facultativo constituye en sí un tratado internacional, distinto del Pacto, pero estrechamente relacionado con éste. Su objeto y fin es el de reconocer la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de particulares que aleguen ser víctimas de la violación por un Estado Parte de cualquiera de los derechos tutelados en el Pacto. Los Estados aceptan los derechos sustantivos de las personas con referencia al Pacto y no al Primer Protocolo Facultativo. El Primer Protocolo Facultativo tiene por función permitir que el Comité compruebe la validez de las reclamaciones concernientes a esos derechos. En consecuencia, la reserva a la obligación de un Estado de respetar y garantizar un derecho contenido en el Pacto, formulada en relación con el Primer Protocolo Facultativo, si no se hubiera formulado previamente respecto de esos mismos derechos en relación con el Pacto, no afecta a la obligación del Estado de cumplir su obligación sustantiva. No puede formularse una reserva al Pacto valiéndose del Protocolo Facultativo, pero tal reserva serviría para garantizar que el Comité no pudiera comprobar el cumplimiento de esa obligación por el Estado con arreglo al Protocolo. Y, dado que el objeto y fin del Primer Protocolo Facultativo es el de permitir que el Comité compruebe si el Estado respeta los derechos por los que se ha comprometido a velar, toda

reserva que trate de impedir esto sería contraria al objeto y fin del Primer Protocolo Facultativo, cuando no del Pacto. La reserva a una obligación sustantiva formulada por primera vez en relación con el Primer Protocolo Facultativo parecería reflejar la intención del Estado de impedir que el Comité exprese sus opiniones acerca de un determinado artículo del Pacto en un caso individual.

14. El Comité considera que las reservas relativas a los procedimientos establecidos en el Primer Protocolo Facultativo no serían compatibles con el objeto y fin de éste. El Comité debe poder establecer sus propios procedimientos conforme a lo especificado en el Protocolo Facultativo y en su reglamento. Ahora bien, se han formulado reservas para limitar la competencia del Comité a los actos y hechos ocurridos después de la entrada en vigor del Primer Protocolo Facultativo para el Estado interesado. En opinión del Comité, esto no es una reserva, sino, con mucha frecuencia, una declaración acorde con su competencia normal *ratione temporis*. Al mismo tiempo, el Comité ha insistido en su competencia, incluso ante tales declaraciones u observaciones, cuando los hechos o actos ocurridos antes de la entrada en vigor del Primer Protocolo Facultativo han continuado surtiendo efecto sobre los derechos de una víctima con posterioridad a esa fecha. Se han formulado reservas que añaden de hecho un nuevo motivo de inadmisibilidad en virtud del párrafo 2 del artículo 5, al impedir el examen de una comunicación cuando la misma cuestión haya sido ya examinada en otro procedimiento comparable. En la medida en que la obligación más fundamental ha sido garantizar el examen por una tercera parte independiente de los derechos humanos de las personas, el Comité ha considerado que, cuando el derecho establecido por ley y la cuestión de fondo sean idénticos en virtud del Pacto y de otro instrumento internacional, esa reserva no viola el objeto y fin del Primer Protocolo Facultativo.

15. El propósito fundamental del Segundo Protocolo Facultativo es ampliar el alcance de las obligaciones sustantivas asumidas en virtud del Pacto en lo referente al derecho a la vida, mediante la prohibición de la ejecución y la abolición de la pena de muerte^{iv}. Este Protocolo tiene una disposición referente a las reservas que determina lo que está permitido. El párrafo 1 del artículo 2 dispone que solamente se permitirá una categoría de reserva, a saber la que prevé el derecho a aplicar la pena de muerte en tiempo de guerra como consecuencia de una condena por un delito sumamente grave de carácter militar cometido en tiempo de guerra. Los Estados Partes que deseen formular esa reserva deben cumplir dos obligaciones de procedimiento. El párrafo 1 del artículo 2 obliga a dicho Estado Parte a comunicar al Secretario General de las Naciones Unidas, en el momento de la ratificación o la adhesión, las disposiciones pertinentes de su legislación nacional aplicables en tiempo de guerra. El claro objetivo de estas medidas es la especificidad y la transparencia, y el Comité considera que una reserva que no vaya acompañada de esa información no tiene efecto jurídico. El párrafo 3 del artículo 2 pide al Estado que haya formulado esa reserva que notifique al Secretario General el comienzo o fin de un estado de guerra aplicable a su territorio. A juicio del Comité, ningún Estado podrá formular esta reserva (es decir que se considere legal la ejecución en tiempo de guerra) a menos que haya satisfecho el requisito de procedimiento establecido en el párrafo 3 del artículo 2.

16. El Comité considera importante que se determine cuál es el organismo que tiene la competencia jurídica para adoptar decisiones respecto de las reservas a los instrumentos de derechos humanos. En lo que se refiere a los tratados internacionales en general, la Corte Internacional de Justicia ha indicado en el caso de las reservas a la Convención sobre el genocidio (1951) que un Estado que haya puesto objeciones a una reserva por motivos de incompatibilidad con el objetivo y el propósito de un tratado podría, mediante esa objeción, considerar que el tratado no está en vigor entre él y el Estado que formule la reserva. En el párrafo 4 del artículo 20 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados figuran disposiciones muy pertinentes para el presente caso respecto de la aceptación y las objeciones a las reservas. Ello ofrece a los Estados la posibilidad de rechazar una reserva formulada por otro Estado. El artículo 21 se refiere a los efectos jurídicos de las objeciones hechas por los Estados respecto de las reservas formuladas por otros Estados. Fundamentalmente, una reserva impide la aplicación de la disposición a la que se haya formulado dicha reserva entre el Estado que la formula y otros Estados; asimismo, una objeción al respecto hace que la reserva solamente se aplique entre el Estado que la ha formulado y el Estado objetor en los aspectos a los que no se aplique la objeción.

17. Como se indica anteriormente, es en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados donde se definen las reservas y también donde se prevé la aplicación de la prueba del objeto y fin a falta de otras disposiciones concretas. Pero el Comité considera que las disposiciones de la Convención relativas a la función de las objeciones de los Estados en relación con las reservas no son adecuadas para abordar el problema de las reservas a los tratados de derechos humanos. Esos tratados, y concretamente el Pacto, no son una red de intercambios de obligaciones entre los Estados. Se refieren a la otorgación de derechos a las personas. No ha lugar al principio de la reciprocidad entre los Estados, salvo tal vez en el limitado contexto de las reservas formuladas a las declaraciones sobre la competencia del Comité en virtud del artículo 41. Y, dado que la aplicación de las normas clásicas sobre las reservas es tan inadecuada para el Pacto, los Estados no han considerado con frecuencia interesante o necesario desde el punto de vista jurídico oponerse a las reservas. No cabe deducir del hecho de que los Estados no formulen una protesta que una reserva sea compatible o incompatible con el objeto y fin del Pacto. Se han formulado objeciones ocasionalmente, unos Estados sí, pero no otros, y no siempre se han especificado los motivos; cuando se hace una objeción, no se suele especificar una consecuencia jurídica y, en ocasiones, incluso se indica que la Parte que hace la objeción no considera que el Pacto no esté en vigor entre las Partes interesadas. En pocas palabras, la situación es tan poco clara que no cabe suponer que, por el hecho de no hacer objeciones, un Estado considere que una determinada reserva sea aceptable. El Comité opina que, debido a las características especiales del Pacto en su calidad de tratado de derechos humanos, es debatible qué efecto surten las objeciones entre los Estados *inter se*. Sin embargo, la objeción a una reserva formulada por los Estados puede ofrecer cierta orientación al Comité para interpretar su compatibilidad con el objeto y fin del Pacto.

18. Por necesidad ha de ser el Comité quien decida si una determinada reserva es compatible con el objeto y fin del Pacto. Ello se debe en parte, tal como se indica anteriormente, a que se trata de una tarea inadecuada para los Estados Partes en relación

con los tratados de derechos humanos y, en parte, a que es una tarea que el Comité no puede eludir en el desempeño de sus funciones. A fin de conocer el alcance de su deber de examinar el cumplimiento del Pacto por un Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 o una comunicación presentada con arreglo al Primer Protocolo Facultativo, el Comité ha de adoptar necesariamente una opinión sobre la compatibilidad de la reserva con el objeto y fin del Pacto y con el derecho internacional en general. Dado el carácter especial de los tratados de derechos humanos, debe establecerse objetivamente la compatibilidad de una reserva con el objeto y fin del Pacto en relación con un principio jurídico, y el Comité está en condiciones especialmente adecuadas para realizar esta tarea. La consecuencia normal de una reserva inaceptable no es la de que el Pacto carezca de todo vigor para la parte que formula la reserva. Antes bien, será posible considerar independientemente esa reserva, en el sentido de que el Pacto será aplicable para la parte que formule la reserva sin que la reserva se tenga en cuenta.

19. Las reservas deben ser específicas y transparentes a fin de que el Comité, quienes estén sometidos a la jurisdicción del Estado que formula la reserva y los demás Estados Partes puedan tener en claro cuáles son las obligaciones de derechos humanos que han sido o no contraídas. Así pues, las reservas no deben tener carácter general sino que han de referirse a una disposición concreta del Pacto e indicar en términos precisos su ámbito en relación con él. Al examinar la compatibilidad de posibles reservas con el objeto y fin del Pacto, los Estados también deben tener en cuenta el efecto general que un grupo de reservas pueda tener, así como el efecto de cada una de ellas sobre la integridad del Pacto, lo que sigue siendo una consideración fundamental. Los Estados no deben formular tantas reservas que, en la práctica, sólo acepten un número reducido de obligaciones de derechos humanos y no el Pacto propiamente dicho. A fin de que las reservas no impidan permanentemente el logro de las normas internacionales de derechos humanos, no deberían circunscribir de manera sistemática las obligaciones asumidas tan sólo a las que ya existan en normas menos estrictas de derecho interno. Tampoco se debería tratar de eliminar con declaraciones interpretativas o reservas el significado autónomo de las obligaciones del Pacto, decidiendo que son idénticas o que han de aceptarse solamente en la medida en que sean idénticas a las disposiciones existentes en el derecho interno. Los Estados no deben tratar de determinar, mediante reservas o declaraciones interpretativas que el sentido de una disposición del Pacto es igual al dado por un órgano de cualquier otro organismo internacional establecido en virtud de un tratado.

20. Los Estados deben establecer procedimientos para garantizar que toda reserva propuesta sea compatible con el objeto y fin del Pacto. Conviene que el Estado que formule una reserva indique en términos precisos las leyes o prácticas internas que considera incompatibles con la obligación del Pacto a la que se formule la reserva, y que explique el plazo que necesita para hacer que sus propias leyes y prácticas sean compatibles con el Pacto, o por qué no está en condiciones de armonizar sus leyes y prácticas con el Pacto. Los Estados deben también asegurarse de que se revise periódicamente la necesidad de mantener las reservas, teniendo en cuenta toda observación y recomendación que el Comité pueda hacer durante el examen de sus informes. Las reservas deben ser retiradas lo antes posible. Los informes al Comité

deben contener información acerca de las medidas adoptadas para revisar, reconsiderar o retirar las reservas.

ⁱ Apartado d) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

ⁱⁱ Si bien la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se concertó en 1969 y entró en vigor en 1980, es decir, después de la entrada en vigor del Pacto, sus disposiciones reflejan el derecho internacional general sobre esta cuestión, tal como ya lo había afirmado la Corte Internacional de Justicia en *The Reservations to the Genocide Convention Case* de 1951.

ⁱⁱⁱ Se han formulado reservas a los artículos 6 y 7, pero sin reservar el derecho a la tortura o a la privación arbitraria de la vida.

^{iv} La competencia del Comité respecto de esta obligación ampliada está prevista en el artículo 5, que, en sí mismo, está sometido a una reserva por cuanto que la concesión automática de esta competencia puede condicionarse al mecanismo de una declaración en sentido contrario hecha en el momento de la ratificación o adhesión.